OPENBARE FINANCIËN

Driemaandelijks tijdschrift gewijd aan de beoefening van de wetenschap der publieke financiën

▼

PUBLIC FINANCE

Quarterly Review devoted to the study of the science of public finance

▼

FINANCES PUBLIQUES

Périodique trimestriel consacré à l'exercice de la science des finances publiques

▼

Volume IV / Quatrième Année

Nr 2 - 1949

ADDRESS OF ADMINISTRATION AND PUBLISHER / ADRESSE DE L'ADMINISTRATION ET DE L'ÉDITEUR

N. SAMSOM N.V. — Alphen aan den Rijn (Netherlands)

Subscription rate: Netherlands *f* 12.—; all other countries on the base of $ 6 a year. Prix d'abonnement: Pays-Bas *f* 12.—; tous les autres pays sur la base de $ 6 par an.

EDITORIAL STAFF / RÉDACTION

Amsterdam	Prof. Dr P. Hennipman Dr E. Wiegand
Haarlem	Dr J. A. Monod de Froideville
The Hague/La Haye	Dr W. H. van den Berge Prof. Dr B. Schendstok Prof. Dr D. Simons Dr E. Tekenbroek
Mainz	Prof. Dr L. J. Zimmerman
Tilburg	Prof. Dr M. J. H. Smeets

Please address all correspondence about editorial matters to: Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Netherlands.

Responsibility of all articles published in this periodical remains entirely with the author.

*

Tout ce qui concerne la rédaction de cette Revue doit être adressé à Dr J. A. Monod de Froideville, Emmalaan 2, Haarlem, Pays-Bas.

La responsabilité de tous les articles publiés dans cette Revue est laissée entièrement aux auteurs.

*

CONTRIBUTORS/COLLABORATEURS

Aix en Provence	Prof. Paul Reuter
	Prof. Louis Trotabas
Algiers/Alger	Prof. J. Peyrega
Amsterdam	Prof. Dr H. J. Hellema
Baltimore (U.S.A.)	Prof. Dr Fritz Machlup
Berne	Prof. Dr Ernst Blumenstein
Bologna	Prof. Ernesto d'Albergo
Brussels/Bruxelles	Prof. Dr F. Amerijckx
	Dr. F. M. Aspeslach
	Prof. Jean van Houtte
	Prof. Dr Maurice Masoin
	Prof. E. Schreuder
Cambridge (Gr.-Br.)	C. F. Carter
	Mrs M. Hollond
Chicago (U.S.A.)	Prof. Dr Earl J. Hamilton
Cordova/Cordoue (Argentina/ Argentine)	Prof. Dino Jarach
Créteil (Seine)	Prof. B. Nogaro
Durham (U.S.A.)	Prof. Dr B. U. Ratchford
Evanston, Illinois (U.S.A.)	Prof. James Washington Bell
Geneva/Genève	Prof. Angelos Angelopoulos
The Hague/La Haye	Prof. Dr J. Tinbergen
Helsinki	Prof. Dr O. W. Louhivuori
Istanbul	Prof. Dr F. Neumark
Lexington (U.S.A.)	Prof. James W. Martin
Lille	Prof. G. Dehove
Lisbon/Lisbonne	Prof. Jean Granié
Louvain	Prof. Dr Jacques E. Mertens
Lund (Sweden/Suède)	Prof. C. Welinder
Nancy	Prof. Y. Séguillon
Naples	Prof. Lello Gangemi
New York (U.S.A.)	Prof. Dr Carl S. Shoup
	Dr Agnes Roman-Miller
Nimeguen/Nimègue	Prof. Dr J. R. M. van den Brink
Oslo	Prof. Knut Getz Wold
	Prof. Erling Petersen
Padua/Padoue (Italy/Italie)	Prof. J. A. Repaci
Paris	Prof. M. Chrétien
	Contrôleur Général R. Jacomet
	Prof. Gaston Jèze
	Prof. Henry Laufenburger
	Prof. Dr Jean Marchal
	Prof. A. Michelson
	Prof. A. Piatier
Pavia/Pavie	Prof. Dr B. Griziotti
Philadelphia (U.S.A.)	Prof. Alfred G. Buehler
Prague	Dr J. Berák
	Dr Z. Blazej
	Dr A. Král
	Dr J. Kozák
Rennes	Prof. H. Krier
Rome	Prof. Corrado Gini
	Prof. Ugo Papi
Stockholm	Kurt Heinig
Strasbourg	Prof. P. L. Reynaud
Toulouse	Prof. A. Barrère
	Prof. Dr Max Cluseau
Washington	Prof. Dr Gerhard Colm
	Prof. Dr Fritz Karl Mann
	Dr J. J. Polak

CONTENTS/SOMMAIRE

Page

PROFESSOR Dr PAUL HAENSEL † 101
J. A. Monod de Froideville

LA POLITIQUE FINANCIÈRE ET MONÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS 103
Bertrand Nogaro

AMERICAN TAXATION AND WORLD WAR II . . 112
James W. Martin

LE PROBLÈME DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ FRANÇAISE 124
Maxime Chrétien

TAX REVENUES IN THE NETHERLANDS IN 1946, IN 1947 AND (AS FAR AS KNOWN) IN 1948 151
J. Louwman

LES CRÉDITS INTERNATIONAUX ET L'ÉQUILIBRE DU COMMERCE INTERNATIONAL 160
Jacques E. Mertens

BOOK REVIEW / CRITIQUES 169

REVIEW OF PERIODICALS / REVUE DE PÉRIODIQUES 184

PROFESSOR Dr PAUL HAENSEL †

It is with much regret that we record the death of our oldest foreign contributor, Prof. Dr Paul Haensel.

Haensel, who was born in Moscow in 1878, was one of those cosmopolitans one finds among universal minds. He made frequent and extensive study-tours in England, France, Italy, Germany and Austria. After giving up the professorship in the University of Moscow in 1928, he accepted the guest professorate in the London School of Economics and in the University of Chicago. In 1930 he became attached to the Northwestern University, Evanston (Illinois) to teach public finance, public budgeting, modern international problems and political and economic Russian institutions.

Of the many publications Haensel wrote the best known are the books "Public Finance of U.S.S.R." and "The Economic Policy of Soviet Russia", the latter having been translated into Spanish and German.

Haensel had an honorary degree of the University of Munich. In 1926 he was invited by the League of Nations to sit on the committee for the preparation of an international economic conference.

Haensel greatly contributed to the coming into existence of "Public Finance" and its development into an international periodical. From the very beginning he was interested in the plans and he encouraged its setting up. But he did not leave it at this. He gave much good advice and it was he who helped to establish the first few international contacts. Besides, in the early period of difficulties he was a disinterested contributor.

This periodical, its editors, but in particular the writer owe much to Paul Haensel, and his passing is felt as a serious loss.

J. A. Monod de Froideville

LE PROFESSEUR PAUL HAENSEL †

Nous recevons avec un profond regret la nouvelle de la mort de notre plus ancien collaborateur, le professeur Paul Haensel.

Haensel, né à Moscou en 1878, a été un de ces cosmopolites qu'on rencontre parmi les esprits universels. Il a fait à plusieurs reprises des voyages d'étude prolongés en Angleterre, en France, en Italie, en Allemagne et en Autriche. Il a professé, comme hôte, à la „London School of Economics" et à l'Université de Chicago, après avoir abandonné en 1928 le professorat à l'Université de Moscou. En 1930 il fut attaché à la „Northwestern University" à Evanston (Illinois) pour y enseigner finances publiques, budgets publiques, problèmes internationaux modernes et institutions russes politiques et économiques.

De la multitude des publications écrites par Haensel, ses livres „Public Finance of U. S. S. R." et „The Economic Policy of Soviet Russia" (dont on a traduit en espagnol et en allemand le dernier ouvrage) sont les plus connus.

Haensel était doctor honoris causa de l'Université de Munich. En 1926 il a été invité par la Société des Nations, à devenir membre du Comité pour la préparation d'un congrès économique international.

L'influence que Haensel a eue sur la fondation de cette revue et son développement en un périodique d'allure internationale a été grande. Dès le début il s'est intéressé à nos projets et a vivement encouragé sa fondation. Mais il ne se contentait pas de cela. Il donnait souvent des conseils précieux et nous lui devons l'appui initial pour nouer les premières relations internationales. Ensuite il a collaboré à „Finances Publiques" de façon entièrement désintéressée dans la période si difficile des débuts.

Notre revue, sa rédaction, mais surtout le soussigné, lui doivent beaucoup de gratitude et son décès est éprouvé comme une perte douloureuse.

J. A. Monod de Froideville

LA POLITIQUE FINANCIÈRE ET MONÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

PAR BERTRAND NOGARO

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris
Membre de l'Académie des sciences morales

La guerre, avec ce qu'elle a laissé de dévastations, fait peser sur les finances publiques françaises une lourde charge de reconstruction. D'autre part l'outillage du pays n'a été ni rajeuni, ni même entretenu pendant la période de guerre et d'occupation. Les gouvernements qui se sont succédé au pouvoir depuis la libération ont donc eu le souci, non seulement d'équilibrer le budget, mais de financer la reconstruction et l'équipement du pays, tout en évitant, autant que possible, le recours à l'inflation.

Aussi, pour se représenter la situation financière de la France, faut-il suivre, non seulement l'évolution du budget, mais aussi celle de nombreux comptes spéciaux, qui se reflète dans la situation de la trésorerie, ainsi que l'effort correspondant pour financer les dépenses extra-budgétaires.

* * *

En ce qui concerne le budget, un effort continu et efficace a été fait pour réduire le déficit. Celui-ci a été ramené progressivement de 207 milliards en 1945 à 106 en 1946, et à 58 en 1947. Il a été, il est vrai, un peu plus élevé en 1948, mais un nouvel effort fiscal a été fait à la fin de l'année pour le faire disparaître.

Le budget de 1948 a dû faire face à des dépenses s'élevant, en chiffre rond, à un milliard de milliards, qui, finalement, ont été couvertes par des recettes normales.

Les prévisions de dépenses pour le budget de 1949 s'élèvent à 1.250 milliards, et les recettes prévues s'élèvent au même chiffre, compte tenu du résultat espéré de la réforme fiscale, dont il sera question plus loin.

Sur les 1.250 milliards de dépenses prévues, 750 milliards se réfèrent aux dépenses civiles ordinaires, 150 milliards aux dépenses civiles de reconstruction et d'équipement et 350 milliards aux dépenses militaires, ordinaires et d'équipement. Ces trois chiffres ont été votés globalement

par le parlement, comme des „maxima", étant entendu que le détail des crédits répartis par chapitres ferait l'objet de débats et de votes ultérieurs.

* * *

En marge du budget s'inscrivent des dépenses et des recettes de *trésorerie*, qui correspondent à un certain nombre de comptes spéciaux. Tandis que le déficit s'atténuait entre 1945 et 1947, les charges extra-budgétaires n'ont pas cessé de progresser. Elles sont passées de 129 milliards en 1945 à 365 en 1946, à 408 en 1947. Enfin elles se sont élevées à 500 milliards environ en 1948.

Pour faire face à ses charges extra-budgétaires, l'Etat français devait normalement recourir à l'emprunt. L'emprunt de la libération, émis en 1944, eut un grand succès et permit de réduire notablement les avances de la Banque. Il laissa encore une cinquantaine de milliards disponibles pour l'année 1945. En cette même année, d'autres émissions furent menées à bien par le Crédit National et par l'Etat, avec le concours de la Caisse des dépôts et consignations. Mais, vers le milieu de 1946, l'Etat commença à ressentir la concurrence, sur le marché financier français, des émissions faites pour compte privé. Le produit de ses emprunts intérieurs fut très modeste; il fallut recourir à des emprunts extérieurs et, pour une somme importante — 73 milliards — aux avances de la Banque de France. En 1947, le recours à l'épargne nationale fut encore plus réduit, et il fallut encore recourir aux crédits extérieurs (96 milliards) et aux avances de la Banque de France (75 milliards d'avances provisoires et 40 milliards au titre des avances permanentes).

Au début de l'année 1948, la Trésorerie a pu jouir d'une certaine aisance, grâce à un prélèvement exceptionnel, transformé, en fait, en un emprunt forcé; mais, à la fin de l'année, la situation était devenue beaucoup moins favorable, et, pour ne pas faire appel aux avances de la Banque de France au-delà des limites antérieurement fixées, le gouvernement a eu recours à une majoration des impôts (loi du 24 septembre 1948).

Il convient d'ajouter que, dans toute cette période, le Trésor français a bénéficié de ressources exceptionnelles: d'une part, de l'impôt sur le capital dit de solidarité, qui lui a procuré 50 milliards en 1946 et 30 milliards en 1947, d'autre part, de diverses ressources occasionnelles: produit de la réévaluation de l'encaisse de la Banque de France, de l'avoir du Fonds de stabilisation, et de l'encaisse de la Caisse centrale de la Banque d'Outre-mer (130 milliards en tout); produit de la vente aux importateurs des devises obtenues à la suite de l'aliénation d'une notable partie du stock d'or de la Banque de France [1]) (environ 120 milliards); utilisation de la contre-valeur en francs de l'aide américaine, etc.

[1]) 1.110 tonnes depuis décembre 1944.

Au total, des moyens de Trésorerie, destinés principalement au financement de la reconstruction et de l'équipement, qui auraient dû, normalement, être fournis par l'emprunt, l'ont été, jusqu'en 1948, pour une part, par l'impôt et par l'emprunt forcé, et, pour une part plus large encore, par des ressources exceptionnelles, le trésor bénéficiant à la fois de dons de l'étranger et de l'aliénation de l'or national.

* * *

En ce qui concerne l'exercice 1949, un état de prévision pour les dépenses extra-budgétaires a été voté par le parlement, qui comporte un total de dépenses de 615 milliards. Celles-ci doivent être couvertes, à concurrence de 280 milliards, par la contre-valeur de l'aide américaine. Outre quelques recettes accessoires, le complément doit être fourni, à concurrence de 135 milliards, par l'impôt (un décime général sur tous les impôts et un décime sur la taxe à la production, en addition aux recettes normales du budget général), à concurrence de 100 milliards par un emprunt [2]) et, à concurrence d'une égale somme, par des ressources diverses. Il avait été stipulé que, si l'emprunt ne fournissait pas la somme attendue, le gouvernement procèderait, dès le 1er juillet 1949, à une majoration des rôles émis ou des acomptes exigibles en matière d'impôts directs; mais il a été intégralement souscrit.

Ainsi le total des dépenses et des recettes de l'Etat français, pour l'année 1949, doit s'élever, selon les textes votés, à 1.250 milliards pour le budget et à 615 milliards pour les comptes spéciaux, soit, au total, 1.865 milliards, les dépenses budgétaires étant intégralement couvertes par des recettes normales, c'est-à-dire essentiellement par l'impôt, et les dépenses d'investissement étant aussi partiellement couvertes par l'impôt.

* * *

On ne saurait juger de la progression des dépenses publiques en France, pendant les dernières années, à la seule inspection des chiffres reproduits ci-dessus: car il faut tenir compte de la diminution parallèle du pouvoir d'achat de la monnaie. On devrait même admettre, d'après les estimations données à la tribune du parlement, que la charge, *en pouvoir d'achat*, des dépenses publiques aurait, en réalité, diminué [3]).

La charge qu'elles représentent n'en reste pas moins très lourde.

On a, il est vrai, soutenu, notamment à l'étranger, que le prélèvement effectué sur les contribuables français n'était pas plus élevé qu'avant la dernière guerre et qu'il était moindre que dans d'autres pays.

---

[2]) Emprunt 5 %, assorti de divers avantages, émis en janvier 1949.

[3]) Il serait, en effet, passé, selon le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, „en valeur absolue" de 82 milliards en 1938, à 104 en 1944, 172 en 1945, 115 en 1946, 89 en 1947 et 63 milliards en 1949.

Le problème est complexe. En ce qui concerne d'abord la comparaison, en France même, du fardeau fiscal d'aujourd'hui avec celui qui était supporté avant la guerre, il faut reconnaître qu'elle est difficile à établir, pour plusieurs raisons. En 1938, on soutenait couramment en France que les charges fiscales atteignaient quarante ou cinquante pour cent du revenu. Mais on confondait souvent les estimations de recettes totales y compris les produits des exploitations industrielles, les recettes d'ordre, etc. — quand ce n'était pas le total des dépenses — avec les ressources fiscales. D'autre part, le revenu national, évalué sur des bases nettement insuffisantes, était notablement sous-estimé. En réalité, le prélèvement fiscal opéré pour le compte de l'Etat et des collectivités publiques locales n'atteignait guère qu'un ordre de grandeur d'environ 20 %.

Actuellement, au contraire, l'évaluation du revenu national total repose sur des estimations sensiblement plus serrées des diverses catégories de revenus.

Il faut, d'autre part, tenir compte des charges para-fiscales qui s'ajoutent, pour un grand nombre de contribuables, aux charges fiscales proprement dites, et principalement celles qui résultent de la Sécurité sociale. Celles-ci comportent actuellement un prélèvement de 320 milliards de francs pour 1.200 milliards de salaires payés.

Compte tenu de cette circonstance, le secrétaire d'Etat aux affaires économiques a chiffré à 2.100 milliards l'ensemble des charges effectives qui doivent peser en 1949 sur le contribuable français; ce qui, en estimant à 7.000 milliards le revenu national, représenterait un prélèvement de 30 %. Le fardeau apparaît ainsi moins lourd, sans doute, que celui du contribuable britannique, mais notablement supérieur à celui du contribuable américain. Encore convient-il d'ajouter que la diminution du pouvoir d'achat représenté par les arrérages de la dette publique équivaut à un énorme prélèvement fiscal.

* * *

D'ailleurs il s'agit ici du contribuable moyen. Mais la charge des impôts n'est jamais parfaitement répartie, et elle l'est particulièrement mal, en France, pour bien des raisons.

Longtemps l'agriculture a été pratiquement exempte de l'impôt cédulaire et, par là aussi, pour une large part, de l'impôt général sur le revenu. Cette exemption, qui s'explique, en fait, par des raisons politiques, pourrait aussi se justifier théoriquement, dans une certaine mesure — du moins pour l'impôt cédulaire — par cette considération que l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux est, le plus souvent, rejeté sur les acheteurs, alors que l'incidence de l'impôt sur les bénéfices agricoles est directe. Mais il n'en est pas moins vrai qu'un régime de faveur, accordé à l'agriculture, sous la forme de forfaits

dérisoires, privait le budget d'importantes ressources disponibles. On a donc modifié l'assiette des impôts agricoles, afin de récupérer une matière imposable trop négligée jusque là.

Mais il subsiste dans le système fiscal français d'autres lacunes très graves, du fait, notamment, de la difficulté qu'il y a à atteindre les bénéfices de bon nombre d'intermédiaires. Et comme le gouvernement, soucieux, avant tout, de ne pas aboutir à l'inflation, a dû, à plusieurs reprises, prendre des mesures d'urgence pour augmenter les impôts, il a eu recours à de simples majorations des impôts existants, d'où une charge extrêmement lourde pour les contribuables régulièrement atteints.

Enfin il convient d'ajouter que, parmi les ressources fiscales, qui ont servi dans les dernières années, il y en a qui ont été demandées, non au revenu, mais au capital (impôt de solidarité établi en 1945, appliqué en 1946 et 1947, puis prélèvement transformé en emprunt forcé en 1948). Et comme une semblable opération ne peut être indéfiniment recommencée, on a prévu, pour 1949, 1^0 une majoration des impôts sur le revenu et sur la dépense; 2^0 une réforme fiscale, qui en rendrait l'aggravation plus tolérable.

* * *

Ce projet de réforme fiscale a donné naissance à des initiatives diverses, notamment de la part du syndicat des fonctionnaires des contributions directes et de la part de certains parlementaires [4]). En fin de compte, le gouvernement s'est borné à faire adopter une réforme assez modeste, dont l'objet essentiel est de simplifier l'assiette et le recouvrement des impôts, afin de permettre au personnel compétent de les mieux appliquer, et, par là même, de réduire la fraude. Cette réforme s'est présentée sous la forme de trois projets de décrets annexés au projet de loi fixant l'évaluation des voies et moyens du budget général de l'exercice 1949. Elle comporte d'abord la suppression d'un certain nombre d'impôts à faible rendement, puis un remaniement des impôts directs et des droits d'enregistrement. En ce qui concerne les impôts directs, l'idée maîtresse est de regrouper les divers impôts cédulaires sur les revenus ou assimilés en deux impôts seulement: l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le revenu des sociétés et autres personnes morales. En ce qui concerne les personnes physiques, elles sont désormais soumises à un impôt général unique, comportant deux éléments: une taxe proportionnelle, qui remplace les impôts cédulaires actuels, un même taux s'appliquant à toutes les catégories de revenus; et une surtaxe progressive sur le revenu global, remplaçant l'impôt général sur le revenu.

[4]) Citons notamment le *Plan de réforme fiscale* de M. J. R. Guyon, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le fait que l'Etat français a recours à l'impôt pour couvrir, non seulement les dépenses proprement budgétaires, mais aussi des dépenses d'investissement, qui pourraient être correctement financées par l'emprunt, atteste sa volonté très arrêtée d'éviter l'inflation. Tous les gouvernements qui se sont succédé depuis la libération ont eu le souci dominant d'assurer la défense du franc. Pour cela, ils ont voulu réduire au minimum le recours aux avances de la Banque de France, en s'efforçant de ne demander qu'à l'impôt et à l'emprunt les ressources nécessaires pour couvrir, non seulement les dépenses budgétaires, mais les dépenses hors budget. En effet, dans l'esprit des ministres des finances qui se sont succédé, la défence du franc consistant essentiellement à éviter l'inflation, se confondait avec la recherche de l'équilibre budgétaire et avec le souci d'alimenter, pour le surplus, la Trésorerie par des ressources normales, c'est-à-dire par l'emprunt.

Cette politique se justifie théoriquement par la considération suivante; pour éviter un déséquilibre entre l'offre et la demande, qui ferait monter les prix et, par là même, déprécierait la monnaie, il ne faut pas que la demande de l'Etat s'ajoute à celle des particuliers, comme c'est le cas quand l'Etat crée de la monnaie pour son usage; il faut, au contraire, que l'Etat prélève sur les particuliers, par l'impôt ou par l'emprunt, les sommes dont il a besoin; car ainsi, ce qu'il dépense en plus, les particuliers le dépensent en moins, et l'équilibre entre l'offre et la demande se maintient.

On voit que, selon cette conception, on tend à assimiler l'emprunt à l'impôt comme moyen de lutte contre l'inflation. En réalité, c'est une thèse très discutable. Car, sauf dans le cas d'un emprunt forcé, le particulier ne prête à l'Etat que ce qu'il croit pouvoir épargner, donc ce que, de toute façon, il n'aurait pas dépensé pour ses propres besoins. Ainsi l'Etat, en empruntant, ne réduit pas les dépenses des particuliers d'un montant égal à celui des dépenses qu'il fait avec l'argent emprunté.

D'ailleurs, la conception selon laquelle l'équilibre budgétaire est de nature à écarter l'inflation se heurte à une objection beaucoup plus grave. En effet, l'impôt ne prévient l'inflation que s'il réduit le pouvoir d'achat du contribuable dans la mesure où il fournit des ressources à l'Etat. C'est ce qui se produit dans le cas de l'impôt direct, du véritable impôt direct, c'est-à-dire dont l'incidence est directe. Malheureusement il y a fort peu d'impôts dont l'incidence soit directe. Même parmi les impôts cédulaires sur les revenus, il y en a qui, en fait, sont souvent rejetés sur un tiers. On admet que c'est fréquemment le cas de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, que producteurs ou intermédiaires sont enclins à faire entrer dans leurs frais généraux, tout comme une taxe sur le chiffre d'affaires. Quant à l'impôt sur les salaires, à partir du moment où il fait l'objet d'un stoppage à la source, le salarié,

qui ne se soucie que de son salaire net, s'efforce d'en laisser la charge à l'employeur, qui, à son tour, l'inclut encore dans ses frais généraux.

Ainsi on peut admettre que, en règle générale, l'impôt est incorporé d'abord dans les prix de revient. Comme, d'autre part, les producteurs et intermédiaires ont souvent coutume d'établir leurs bénéfices en fonction de leurs prix de revient, ils majorent leurs prix, non seulement en raison des charges fiscales qu'ils subissent, mais aussi en raison du supplément de bénéfice qui résulte automatiquement de la majoration de leurs prix de revient. Mais les salariés, à leur tour, s'ils subissent, de ce fait, une augmentation du coût de la vie, sollicitent et obtiennent, le plus souvent, un relèvement de leurs salaires. Les banques, alors, créent la monnaie nécessaire pour alimenter la trésorerie des entreprises. Si bien que les revenus nominaux s'élèvent par suite de l'aggravation des charges fiscales, reconstituant ainsi plus ou moins complètement le pouvoir d'achat initial. Dans ces conditions, l'action anti-inflationniste de l'effort d'équilibre budgétaire se trouve neutralisée, au moins pour une très grande part.

Pour que des impôts à incidence indirecte puissent vraiment prévenir l'inflation, il faudrait que la hausse des prix qu'ils provoquent ne fût pas neutralisée par une augmentation correspondante des revenus en monnaie. Car, si ceux-ci restaient inchangés, le pouvoir d'achat réel des particuliers se trouverait réduit aussi bien que par un prélèvement direct sur leurs revenus. Mais il est délicat pour l'Etat de s'opposer à l'augmentation des revenus nominaux qui accompagne généralement une hausse des prix. Et cela lui est particulièrement difficile dans un pays où la hausse des prix résultant de la pression fiscale ne fait que s'ajouter à d'autres causes de hausse.

* * *

Ainsi donc, la politique d'équilibre budgétaire poursuivie avec courage et persévérance par le gouvernement français, en vue d'éviter l'inflation, n'a pas produit tous les résultats que l'on en pouvait espérer.

Il y a plus! En dépit de tout ce qu'un tel propos a de déconcertant, il faut reconnaître que chaque nouvel effort d'équilibre budgétaire, réalisé en vue de défendre le franc, a été suivi d'une nouvelle dépréciation du franc, pour la raison bien simple qu'elle a provoqué une nouvelle hausse des prix, et que hausse des prix et dépréciation monétaire ne sont que deux expressions inversées d'un même phénomène.

D'ailleurs, l'inflation, que l'on évitait sous la forme d'une création de monnaie pour le compte de l'Etat, se produisait sous la forme d'une création de monnaie par les banques, afin de permettre aux chefs d'entreprise et aux particuliers de faire face à la hausse des prix.

* * *

C'est ainsi que les revenus nominaux se sont élevés plus vite que la production elle-même. Tandis que, en temps normal, le total des revenus

est égal, par définition, à la valeur totale de la production prise au sens large, il arrive, chaque année, que les revenus nominaux, soudainement accrus par un relèvement de salaires, qu'accompagne une nouvelle augmentation des profits, dépassent la valeur de la production calculée sur la base des revenus antérieurement distribués aux producteurs. C'est ce que les jeunes statisticiens appellent l',,écart inflationniste".

La constatation de cet écart suggère l'idée qu'il convient de le résorber, et cela, à première vue, renforce la croyance que la première tâche de la politique financière et monétaire est de mettre fin à l'inflation, en accentuant encore la politique d'équilibre budgétaire.

C'est là, cependant, une vue superficielle. Car la leçon qui se dégage de cette expérience — faite en France et dans d'autres pays — est qu'une hausse de prix n'exige aucune inflation préalable. Lorsque, par suite de décisions unilatérales ou bilatérales, publiques ou privées, de nouvelles hausses de prix et de salaires sont admises, qui augmentent le volume des revenus nominaux, la monnaie nécessaire se crée d'elle-même, ou, plus exactement, est créée automatiquement par les banques [5]). Ainsi, même si, par de nouveaux prélèvements fiscaux on réduit la quantité de monnaie dont disposent les particuliers, et, par là, leur pouvoir d'achat, cela n'empêche pas de nouvelles disponibilités monétaires de se créer par ailleurs, tant que de nouvelles hausses de prix et de salaires sont décidées.

La conclusion de tout ceci, c'est que la dépréciation lente, mais continue, du franc n'est pas essentiellement un phénomène monétaire. Il y a un ,,écart inflationniste" en ce sens que de la monnaie se crée, malgré l'effort accompli par l'Etat pour éviter le recours à la création de monnaie. Mais il s'agit là d'une inflation *passive*, qui rend possible la hausse des prix, mais qui n'en est pas la cause première. Le remède n'est donc pas seulement dans une politique anti-inflationniste, comme celle que le gouvernement français a suivie jusqu'ici. L'essentiel est d'engager une action directe contre la hausse des prix, c'est-à-dire de briser le ,,cycle infernal" de la course des salaires après les prix, et des prix après les salaires. C'est donc moins un problème financier et monétaire qu'un problème de politique économique générale.

Le gouvernement français commence à le comprendre. Mais une réaction immédiate contre la hausse suppose le retour à un contrôle des prix, qui va à l'encontre d'un désir général de libéralisme économique et que le gouvernement n'a plus guère le pouvoir d'exercer.... Heureusement, par contre, la production française, aussi bien agricole qu'industrielle, se relève, et l'abondance permettra probablement bientôt à la concurrence d'enrayer enfin la hausse des prix, autrement dit la dépréciation du franc.

[5]) Sur le mécanisme de la formation de la monnaie de banque, voir Bertrand Nogaro, *La monnaie et les systèmes monétaires*, 2e éd., p. 18 et suiv.

FINANCIAL AND MONETARY POLICY OF THE FRENCH GOVERNMENT

SUMMARY

The French Budget and the effort made to reduce the deficit. Revenue and expenditure of the Treasury; special accounts. The provisions for the budgetary year 1949: 1,250 milliard of budgetary expenditure, covered by taxation, 615 milliard of extraordinary expenditures — reconstruction, etc. — to be covered partly by extraordinary resources and partly by borrowing, and, if necessary, by taxation.

The progress of public expenditure and the burden on the French taxpayer. The distribution of the latter is wrong. Fiscal reform: its main characteristics.

Persistent and effective attempts of the French Government to ensure the budgetary equilibrium and to avoid inflation. The problem of the mopping up of purchasing power and the necessity of price control, in order to protect the franc.

AMERICAN TAXATION AND WORLD WAR II

BY JAMES W. MARTIN [1])

Director, Bureau of Business Research, University of Kentucky

Rarely have public finance students examined the total statistical picture of taxation in the United States. This shortcoming has been a consequence in part of inadequate comparable statistics. Beginning in 1942 the Bureau of the Census of the United States Department of Commerce has helped materially toward making reasonably accurate data available according to a plan that permits over-all analysis [2]). Even so, considerable unofficial estimation is required especially as to revenues of small units of local government if the student is to employ current figures.

At the risk of some distortion in classification due to the use of independent estimates for different years, this paper seeks to examine the quantitative record of taxation to obtain the answers to specific questions. (1) What has been the behavior of each major type of American tax during the period 1941 to 1948, inclusive, in the light of tendencies established in the preceding 10 years? (2) What has been the behavior of aggregate taxes for the same period by levels of government? (3) Does the evidence bearing on the second query throw light on the impact of the war and postwar years on American federalism? (4) In what way, if any, have price-level changes altered the picture by levels of government?

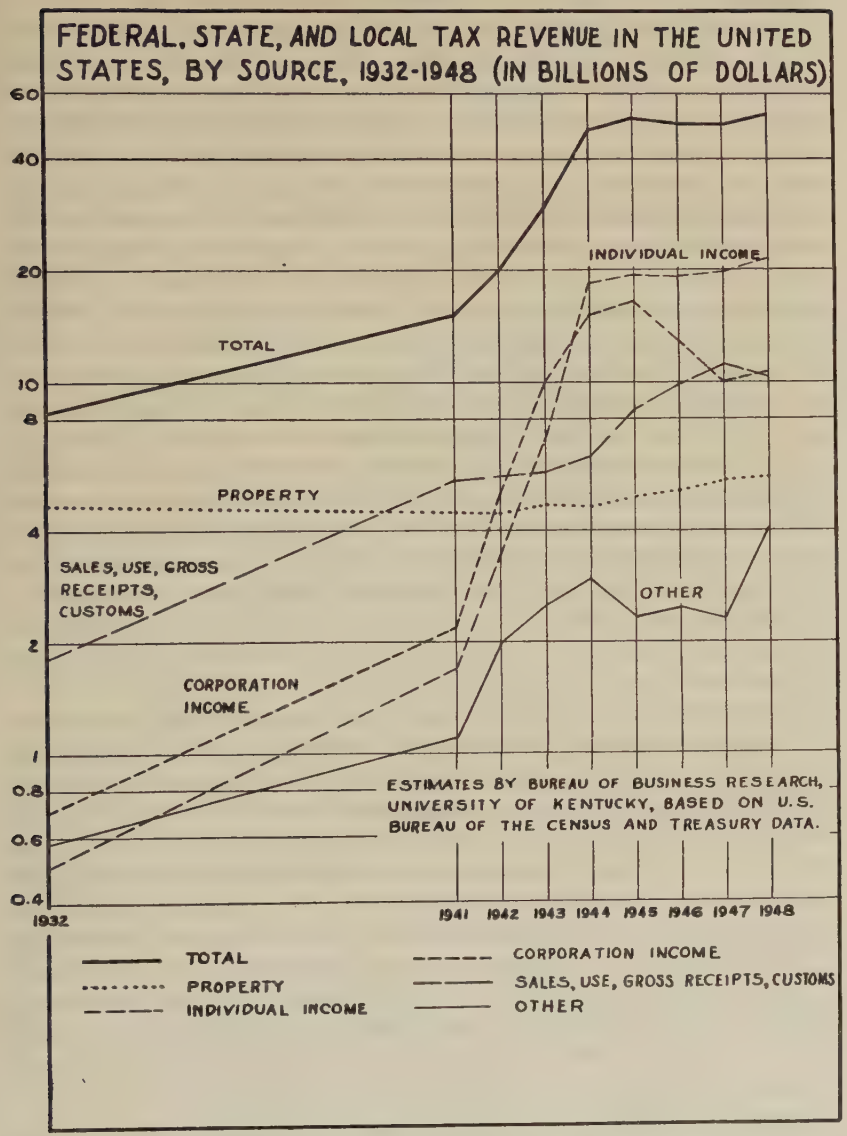
Changes in tax revenues by classes of taxes

Chart 1 depicts the revenue productivity of each principal class of American taxes during and since the war as compared with 1932 and

[1]) The writer is indebted to his colleague, Miss Mary Evins, for numerous statistical analyses to arrive at the estimates shown in charts 1 through 4. Miss Evins also prepared the charts.

[2]) Note especially *Financing Federal, State, and Local Governments: 1941*, (Special Study No. 20), 1942; *Governmental Finances in the United States: 1942*, (Census of Governments, 1942), 1945; and *Historical Review of State and Local Government Finances* (Special Study No. 25), 1948. The revenue data in census reports, as here, are for fiscal years; see footnote 3.

CHART I



annually since 1941.[3]) The most striking thing about the data for

[3]) It is probable that the Bureau of Business Research estimates for 1948 place some items in the miscellaneous category which the Bureau of the Census in earlier years has classified as "sales, use, gross receipts, customs".

The statistics in the charts presented in this paper exclude pay roll "contributions" for the support of the old age and survivors and of the unemployment insurance programs. Although these collections are technically taxes in the United States,

wartime, as one would expect, is the extraordinary rise in the total tax revenue. The upswing from 1932 to 1941 represents in part a shift from a period of low business activity to one of high levels of general prosperity and in part higher rates of taxation. The wartime advance from a total of just over $15 billion in 1941 to a peak of nearly $52 billion in 1945 reflects enormous increases in production, the imposition of new revenue measures, and, especially in the case of central government taxes, the employment of higher rates. Although the general revenue advance from 1932 to about 1940 was to a considerable extent merely an expression of higher prices—both prices of commodities subject to ad valorem taxes and of goods and services generally—the upswing after 1942 was little influenced by change in the general price level till late 1945. Although there have been postwar reductions in tax rates, these were almost offset by advance in the level of general prices in 1946 and 1947 and more than compensated in 1948.

The chart is largely self-explanatory as respects particular classes of revenue measures. But it may be helpful to explain briefly the content of the several classes of taxes. The individual income taxes of the United States are in many respects similar to those in other countries. They are imposed by federal, state, and occasionally local governments. The federal and most of the state laws require some payment on account of realized gains in the value of capital assets, including land and securities.

Corporation income taxes are also imposed by federal, state, and a few local governments. The federal and many of the other laws do not, as in Britain and some other countries, provide for tax-free dividends to individual stockholders or reduction of corporate tax by reason of such dividend payments. Indeed, they provide no means of avoiding an individual tax on corporate distributions from income which has been taxed to the corporation as part of its own profits. As in the case of individual or personal income tax policy, most important jurisdictions require corporation tax payments on account of gains from the sale of capital assets, as well as on account of regularly recurring income. The postwar drop in corporation income tax revenue is due mainly to repeal of the federal, wartime excess-profits tax.

---

they are economically in the nature of social insurance premiums. The exclusion of these contributions, which in 1948 exceeded $ 3.4 billion, should render the data presented more nearly comparable with figures for other countries.

The revenue statistics for the federal government and for nearly all states are reported throughout for the 12 months ended June 30. The local data are for the calendar year or for the fiscal year ended during the calendar year, except for a few cities the fiscal year of which ended in January following. All other statistics are for the calendar year except that, for 1948, the December price data not being available, the average for 11 months is used.

"Sales, use, gross receipts" taxes and customs include general sales tax revenue from measures now used by more than half the states, as well as revenue from use taxes provided by numerous states to prevent avoidance of the sales taxes because the central government has jurisdiction over interstate commerce. Some of the revenue is derived from selective sales taxes (and state or local use taxes) on transactions in particular commodities or services at federal, state, and local levels of government. Certain business excises measured by gross receipts —mostly imposed by the states—are also included. Tariffs are likewise placed in this "commodity tax" category.

The revenue from property taxes requires perhaps a little more explanation because practice varies so widely among the states and because property taxation as used in the United States is essentially an American institution. Property taxes produce an overwhelming proportion of the local tax revenue throughout the country and a small amount for some of the states. With certain exceptions these taxes are imposed on the basis of an official appraisal to ascertain the capital value or estimated sale value—usually called the assessed valuation—of the property subject to tax. The taxable property ranges from real estate alone in a few highly industrialized states to practically all classes of property—including accounts and notes receivable, securities, and other intangibles, as well as tangible personal property and real estate—in certain other states. Moreover, there is a wide range of rate policies. In some states the maximum local rates apply only to real estate. In others, they apply to tangible personal property as well. In a considerable number of *general property tax* states, the law requires that *all classes* of property—tangible and intangible—be taxed at the same rate. The stability of property tax yields reflects the slow adjustment of both rates and assessed valuations to changed conditions. The rate stability stems largely from the widespread practice of levying the maximum permitted by law. The assessments often remain unchanged with fluctuations in property values, partly because revaluations are infrequently made but mainly because they are often inefficient. The billion dollar advance in yield between 1944 and 1948 is explained largely by revaluations—often belated—and by the addition to the tax roll of property produced during and since the war.

The remaining taxes, classed as miscellaneous, include a wide variety of excises not directly dependent on property values, incomes, or business volumes—or only partly related to one or more of these factors. For example, local lump-sum; federal, state, and local capital stock; and a number of other business taxes are thus classified. Revenue from automobile registration taxes, motor vehicle drivers permits, and several related imposts fall in this category. Perhaps illogically, but pursuant to Bureau of the Census classification, certain substantial policing fees

—often classified as nontax revenues—are also shown in this class. These include chain-store licenses, hunting licenses, fishing licenses, and various kinds of permits incident to kindred regulatory purposes.

The changes in all these tax revenues during 1941-48, as depicted in the chart, are significant. In the light of the background, perhaps the most impressive showing is found in the curves reflecting income tax collections, especially those from individuals. Despite the upward trend prior to the war, the yield of these personal taxes jumped from $1.7 billion in 1941 to $19.5 billion in 1945 and $21.5 billion in 1948!

Behavior of tax revenues by levels of government

To this point the emphasis has been placed on kinds of taxes with only incidental reference to the particular governmental unit responsible for each class of revenue measure. In Chart 2, tax revenue data are classified by level of government imposing the tax. As data classified thus are available annually since 1932, the figures are shown for each year. [4])

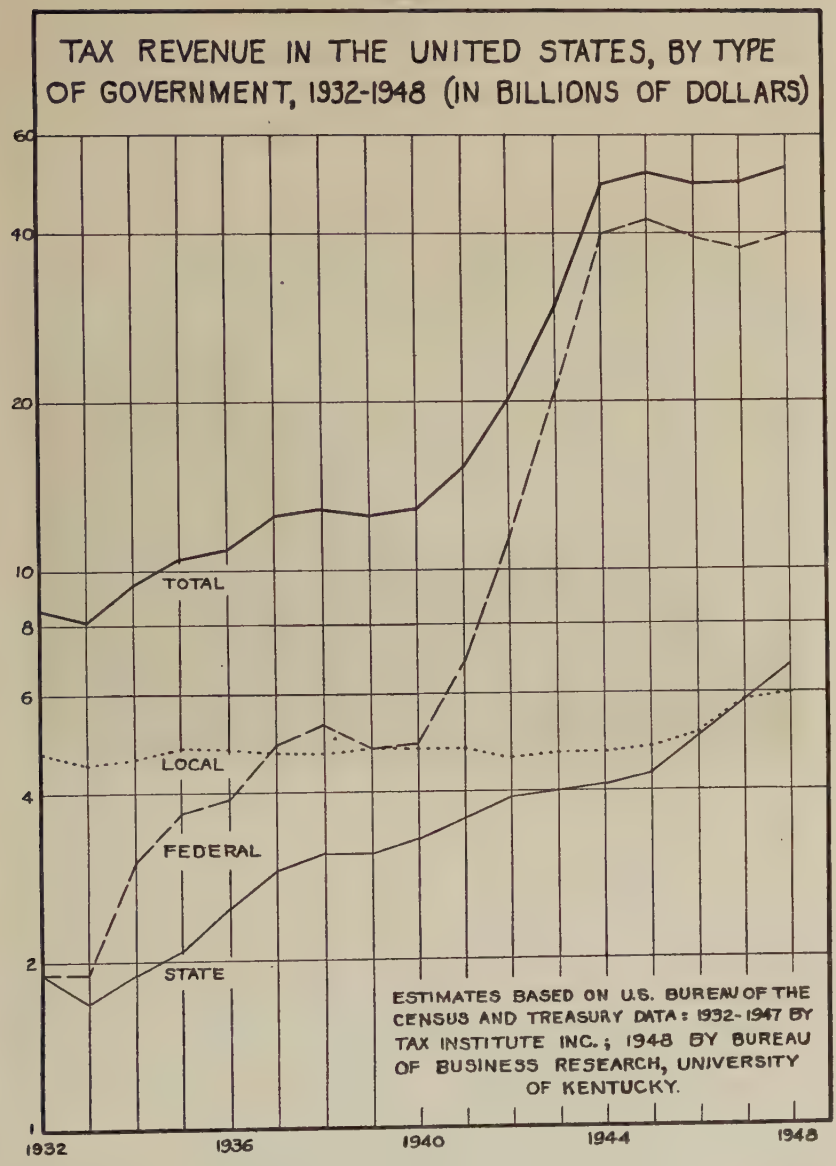
Prior to 1941 federal taxes had shown much more than a cyclical readjustment from the collections of the early 1930's. Still, the increase which was first reflected heavily in 1941 and which continued to the peak level of 1945 strikingly shows the influence of wartime productivity and revenue policy. As previously observed, the central government collections were expanded, largely by means of higher imposts on incomes, including the excess profits of corporations; but federal excises produced remarkable sums of money.

State government tax collections advanced after the early thirties to 1942 by almost consistent annual steps. During the period of American participation as a belligerent in the war, the states, despite exceptional service demands, maintained a substantially stable tax system. Following 1945, however, there has been a marked upturn in state tax collections. The rise reflects both decline in the value of the dollar and new taxes; it continues at an accelerating pace.

Local government taxes were actually lower during the war years than in the years immediately preceding. Since 1945 they have advanced sharply but not nearly so much as have state revenues. Indeed, the postwar upswing in local tax collections has not kept pace with the decline in the purchasing power of the dollar. The curve depicting local collections reflects heavily the dependence of towns or townships, counties, school and special districts, and cities on property taxation. Especially for the postwar years it exhibits some evidence of the new-type local—especially city—revenue measures recently enacted.

[4]) Perhaps it should be emphasized that local data from 1932 through 1940 are largely estimated and on the basis of a smaller sample than for the period since 1942.

CHART 2

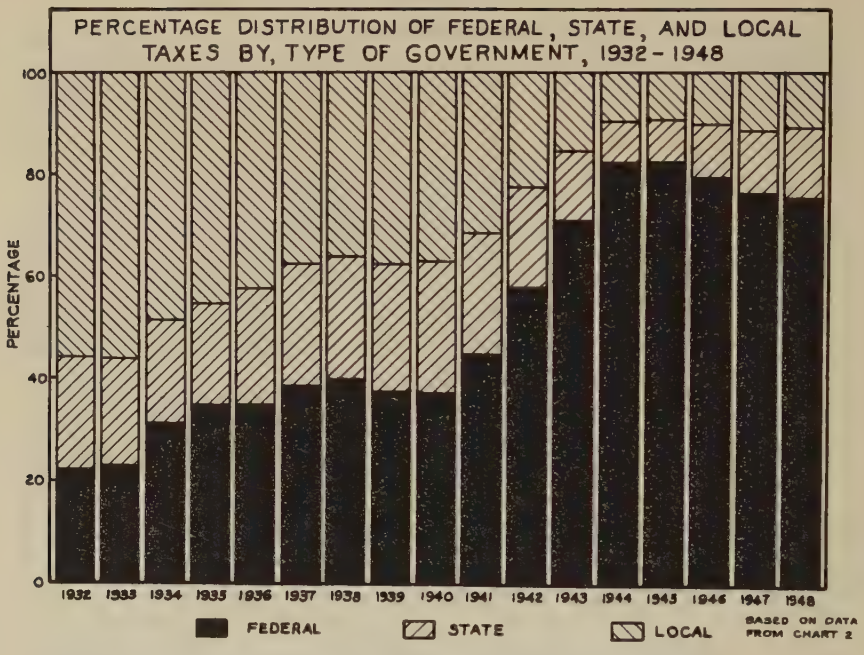


Fiscal alterations in federalism

Prior to World War I local government was fiscally about as important as national and state government combined. The national financing of World War I greatly changed this relationship. However, the depression of the early 1930's reinstated the old relative positions,

largely because the federal and state taxes were highly sensitive and the local property tax comparatively insensitive to business fluctuations. Chart 3 shows that by 1940 and 1941, while the war was in progress in Europe but the United States was a nonbelligerent, the federal tax collections were about 40 per cent of the total.

CHART 3



During the period of American participation in the war, as shown in the chart, the share of total revenue collected centrally increased sharply until in 1945 it amounted to 82.2 per cent of all tax revenue. Meantime, but less significantly, state revenues continued to gain slightly on local until, in 1945, the state revenues were about 88 per cent of local. If the 35 to 40 per cent of total taxes collected centrally in the late 1930's be regarded as a point of departure in examining the relationship between federal government, on the one hand, and state and local governments combined, on the other, it will appear that federalism, thus measured, all but disappeared by 1945. [5])

From the point of view of a disciple of the federal system of government in America, it is much more encouraging to examine the period since 1945 when central tax collections have declined relative to state and local collections. Perhaps it is significant from another viewpoint that the latter period has witnessed a shift in the relative positions of state

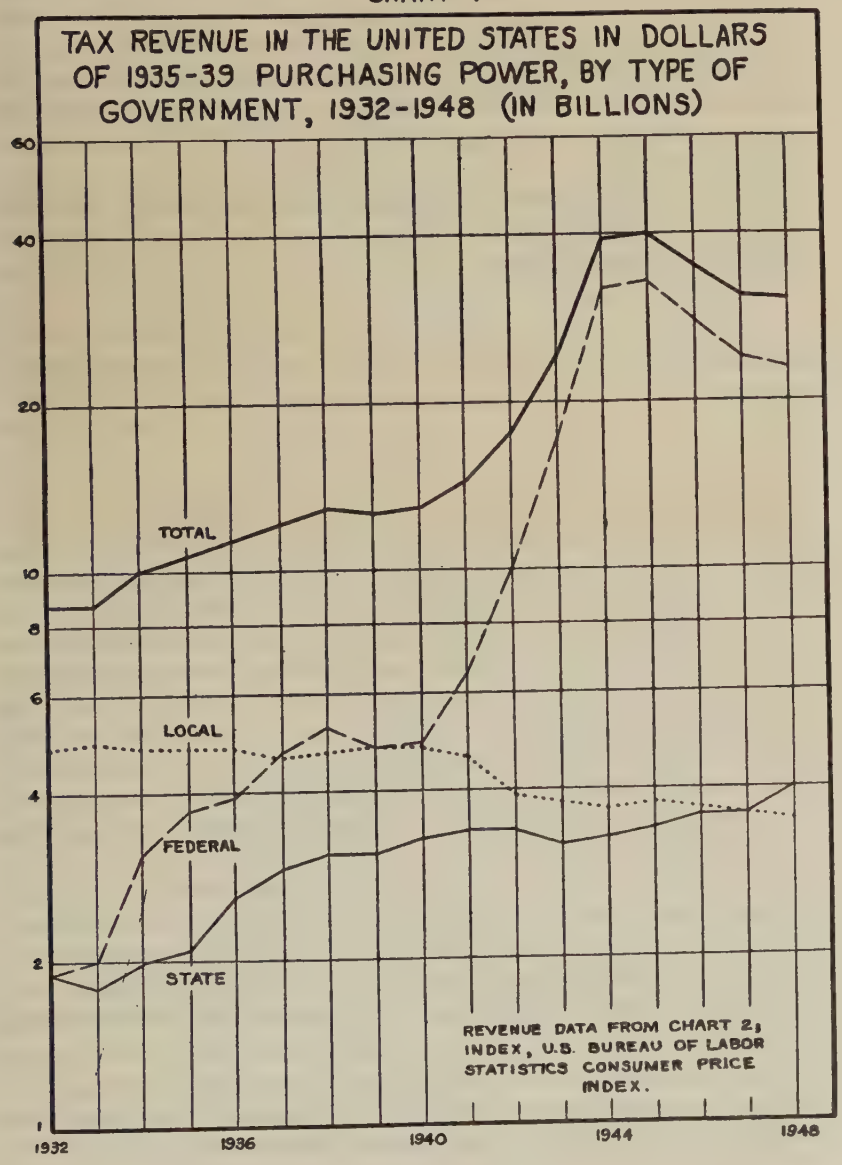
[5]) Of course, nobody would contend that tax collections constitute an *adequate* measure of the survival of the federal system of government.

and combined local tax revenues, so that the former are now outstripping the latter.

Influence of price changes

From time to time in the preceding discussion, reference has been made to the role of fluctuations in the purchasing power of the dollar in determining the amount of revenue produced. Chart 4 shows the

CHART 4



behavior of national, state, and local tax revenues respectively after eliminating the influence of variations in the value of money. [6]) The chart shows in billions of dollars having constant purchasing power equal to the average of 1935 to 1939, inclusive, the ups and downs in federal, state, and local tax revenue—as well as in total tax revenue—for the period from 1932 to 1948. The statistics are largely self-explanatory.

The considerable decline in the purchasing power of federal and local revenues after 1945 is impressive, especially in view of nominal increases in the latter shown in Chart 2. The state revenues, it is true, have risen somewhat in terms of dollars of uniform purchasing power. But the increase in this case is less sweeping by far than Chart 2 would suggest to the unobservant.

The error in unadjusted dollar figures due to changes in the value of money, even though considerable, is far less than in similar postwar statistics for many countries!

LES IMPÔTS AMÉRICAINS ET LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE

RÉSUMÉ

Le présent article se propose d'examiner l'enregistrement quantitatif des impôts afin de trouver la réponse à certaines questions. 1) De quelle façon s'est évolué chaque grand type des impôts américains pendant la période 1941—1948; doit entrer en considération aussi l'ensemble des tendances existant depuis les 10 années antérieures. 2) De quelle façon se sont évolués les impôts accumulés perçus par les différentes institutions gouvernementales pour la même période. 3) Est-ce que le fait probatoire se rapportant à la deuxième question met en lumière l'influence que la guerre et l'après-guerre ont eu sur le fédéralisme américain? 4) De quelle façon, s'il y en a, les changements du niveau des prix ont-ils modifié le tableau de l'ensemble des échelons gouvernementaux.

Le fait le plus frappant en ce qui concerne les données des perceptions fiscales au temps de la guerre, c'est l'augmentation extraordinaire du total des impôts perçus. La hausse de 1932 à 1941 représente en partie un changement d'une période de peu d'activité économique en une période de grande prospérité générale et en partie des taux d'impôts plus élevés.

[6]) The price data employed are those published by the United States Bureau of Labor Statistics, Department of Labor, as the index of consumer prices. The choice between this index and the index of wholesale prices seems to be somewhat arbitrary.

Le progrès, pendant la guerre, d'un total excédant d'un peu les $ 15 millions en 1941 à un chiffre maximum de près des $ 52 milliards en 1945 reflète une expansion énorme de la production, l'imposition de nouvelles mesures fiscales, et, spécialement en cas de perceptions gouvernementales centrales, l'application de taux plus élevés. Bien que le chiffre généralement montant du taux depuis 1932 jusqu'à environ 1940 fût, dans une large mesure, l'expression des prix plus élevés — prix des articles sujets au taux ad valorem ainsi que celui des marchandises et des services rendus en général — l'augmentation après 1942 a subi très peu l'influence résultant du changement du niveau des prix jusqu'à la fin de 1945.

Le taux de certains impôts a été réduit, après la guerre, mais l'effet en a été ôté, par avance, dans le domaine des prix généraux en 1946 et en 1947 et a été plus que compensé en 1948. Aux Etats-Unis, l'impôt sur le revenu, qui montait outre mesure pendant les années de la guerre, est imposé ou bien par le gouvernement fédéral, ou bien par le gouvernement des états et même, à l'occasion, par les autorités locales.

Dans la lumière du fond du problème, le changement le plus impressionnant de toutes les catégories d'impôts pendant 1941—1948 se trouve peut-être dans l'augmentation des impôts sur le revenu, plus spécialement celui des personnes. Malgré la tendance à la hausse d'avant guerre, le revenu de ces taux personnels sautait de $1.7 milliard en 1941 jusqu'à $19.5 milliards en 1945 et à $21.5 milliards en 1948.

Le taux sur „les ventes, les objets usuels et sur le chiffre d'affaires" ainsi que les droits d'entrée montaient considérablement pendant la guerre et continuaient à augmenter pendant toute l'année de 1947. Ils comprennent le revenu de l'impôt sur le chiffre d'affaires général résultant des mesures appliquées par les états ainsi que le revenu de l'impôt sur les objets usuels, appliqué pour éviter la fraude sur le chiffre d'affaires, parce que le gouvernement central a le commerce entre les états sous sa juridiction; les droits fiscaux provenaient des taux sur les ventes sélectives (et des taux sur les articles imposés soit par les états, soit par les communes) sur les transactions, en particulier d'articles ou de services rendus dans les divers échelons du gouvernement; et les revenus des accises redevables sur le chiffre d'affaires brut, imposées le plus souvent par les états.

L'impôt sur la propriété, le taux duquel a été le moins affecté par les facteurs du temps de guerre, produit la plus grande partie des impôts locaux dans le pays entier et il représente un certain chiffre pour quelques-uns des états. Ces impôts ont été généralement imposés sur base d'une taxation de la propriété sujette à l'impôt. La propriété imposable s'étend sur la véritable propriété foncière exclusivement dans les états d'industrialisation intense jusqu'à pratiquement toutes sortes de propriété — y compris les comptes en banque, les créances, les sécurités

ainsi que les propriétés personnelles tangibles ou intangibles et les propriétés foncières proprement dites — dans d'autres états.

Les révaluations — souvent ultérieures — et l'addition à la liste des contributions de la propriété produite pendant ou depuis la guerre expliquent clairement l'avancement des revenus d'un milliard de dollars entre 1944 et 1948.

Les autres impôts qu'on classe comme divers et qui laissent voir une augmentation considérable pendant la guerre, comprennent une grande variété d'accises ne dépendant pas directement de la propriété, des revenus, ou du chiffre d'affaires, ou qui relèvent en partie seulement d'un ou de plusieurs de ces facteurs.

Avant 1941 le total des droits fiscaux a fait preuve d'autre chose qu'une augmentation cyclique en comparaison avec les revenus fiscaux pendant les premières années après 1930. Toujours est-il que l'augmentation qui se reflétait d'abord de façon impressionnante en 1941 et qui continuait sa voie jusqu'au maximum atteint en 1945, prouve, à crever les yeux, l'influence de la productivité pendant la guerre et celle de la politique fiscale. Les perceptions du gouvernement central se sont étendues largement et cela au moyen des impôts plus élevés sur le revenu, compris les bénéfices excédants des corporations, mais les accises fédérales rapportaient, pendant la guerre, des sommes considérables.

Les revenus des impôts perçus par les états progressaient après 1930 jusqu'à 1942 presque régulièrement chaque année et restaient à peu près stables pendant la période 1942—1945. L'augmentation des droits fiscaux après 1945 reflète tant la dévaluation du dollar que les nouveaux impôts; et elle continue d'un pas accéléré.

C'étaient les impôts communaux qui étaient inférieurs, pendant la guerre, à ceux d'immédiatement avant. Depuis 1945 ils ont monté très vite, mais pas de loin autant que les droits des états. Les revenus locaux reflètent la grande mesure dont dépendent les villes, les communes, les écoles et les régions spéciales ainsi que les cités de la taxation de la propriété.

C'est plus spécialement après la guerre que les perceptions locales marquent des mesures fiscales locales d'un type nouveau, notamment dans les cités.

Pendant la période de la participation des Etats-Unis à la guerre, la part de la totalité des droits perçus centralement progressait vite jusqu'à ce qu'en 1945 elle atteignît 82.2 p.c. de tous les impôts.

Si l'on considère comme point de départ les 35 ou 40 p.c. des revenus totaux perçus par le gouvernement national vers 1940 pour examiner la relation entre le gouvernement fédéral d'une part et les gouvernements des états et des villes combinés d'autre part, il sera clair que, suivant ce procédé, le fédéralisme est loin d'avoir disparu en 1945.

Pendant la période qui suivait 1945 les revenus centraux ont diminué comparés à ceux des états et des villes.

En examinant la ligne que suivent les droits fiscaux perçus, considérés en rapport avec le pouvoir d'achat, on atteindra à des résultats révélateurs.

Le déclin considérable du chiffre fiscal des villes et la réaction abrupte de celui des droits fédéraux après 1945 a été accompagné d'une modeste augmentation des impôts nationaux. Le résultat net général est une diminution de $10 milliards en revenus gouvernementaux depuis 1945, si la valeur de l'argent est basé sur le pouvoir d'achat du dollar de 1935—1939.

LE PROBLÈME DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ FRANÇAISE

PAR MAXIME CHRÉTIEN

Agrégé des Facultés de Droit, Professeur de Science et de Législation financières à la Faculté de Droit de Strasbourg et à l'Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris

C'est, dirait un journaliste, un problème d'une brûlante actualité .... depuis quelques années. Les Français, gouvernants et gouvernés, s'accordent, tous, sur l'urgente nécessité d'une refonte des impôts et même d'une „révolution" fiscale. Et la chose est assez rare, dans le régime démocratique de la quatrième République, pour qu'elle mérite d'être signalée. Mais les divisions réapparaissent, lorsqu'il s'agit de préciser les maux dont souffre la fiscalité française et, plus encore, les remèdes susceptibles de la guérir. Il en résulte qu'on ne la soigne pas. Notre régime d'impôts ressemble en effet à ce grand malade dont les médecins, réunis à son chevet, sont unanimes à constater que l'état est grave, très grave, mais qui le laissent mourir sans soins parce qu'ils ne s'entendent ni sur le diagnostic ni, et moins encore, sur le traitement. Encore que vieille, la comparaison, inspirée de Molière, demeure pourtant exacte. Et nos politiques la rajeunissent. La France n'a-t-elle pas, dans ses parlements et ses gouvernements où ils deviennent même, parfois, ministres des finances, des „Diafoirus" qui, ayant abandonné la médecine humaine, s'exercent, sans succès, à la „médecine fiscale"?

Pardonnez-nous, cher lecteur, étranger ou français, connu ou inconnu, l'audace de procéder ici à un nouvel examen de ce grand malade qu'est la fiscalité française. Notre seule excuse est de n'être qu'un professeur de médecine fiscale qui, pendant plusieurs années, a étudié, du point de vue pratique comme du point de vue théorique, la pathologie et la thérapeutique des impôts de son pays. Ce sont les résultats de cette longue consultation que nous vous présentons en un article bref où d'abord nous caractériserons (en critiquant les diverses opinions qui ont été exprimées) les maux dont, selon nous, souffre la fiscalité française et où ensuite nous rechercherons (en portant un jugement de valeur

sur les différentes réformes qui ont été proposées) les remèdes qui, à notre avis, pourraient guérir ces maladies. [1])

Chapitre I — La pathologie de la fiscalité

En un petit livre excellent sur „La fiscalité française devant l'opinion publique", ouvrage auquel nous ferons souvent allusion, l'éminent spécialiste qu'est M. Rosier a montré, avec maints exemples à l'appui, tous les maux de notre régime d'impôts. Toutefois, bien que relativement récent (1940), ce livre a déjà vieilli et, encore que son diagnostic soit généralement sûr, l'auteur ne met pas assez en lumière les maux les plus graves. C'est à l'étude de ceux-ci que nous nous limiterons.

Dans son état actuel, la fiscalité française, tant locale (impôts des départements et des communes) que nationale (impôts de l'Etat) est atteinte de *quatre maladies principales* dont la gravité n'est sans doute pas égale, mais qui, toutes, ont un lien commun en ce qu'elles exercent une influence mutuelle: *complexité de la réglementation fiscale — mobilité de la législation fiscale — inégalité de la charge fiscale dans la lourdeur et même dans l'improductivité — tardiveté du recouvrement de la créance fiscale.* Et de ces maux, ce sont, en définitive, les contribuables, et les collectivités, respectivement débiteurs et créancières des impositions, qui pâtissent. Certes, les contribuables souffrent surtout des uns et les collectivités davantage des autres. Mais tous, créanciers comme débiteurs, pâtissent, plus ou moins, de toutes ces maladies. Et avec eux la Nation entière.

§ 1 - *Complexité de la réglementation fiscale*

Sur l'existence de ce mal, l'accord est total. Néanmoins, rares sont nos compatriotes qui en mesurent la gravité. Or ce mal nous semble très grave et par son étendue et par ses conséquences.

Dans tous les domaines de la fiscalité, la complication de la réglementation (ce mot étant pris dans son acception la plus large), déjà vigoureusement dénoncée en 1940 par M. Rosier, est aujourd'hui extrême. Il y a trop d'impôts, trop de textes, trop d'administrations, trop de tribunaux ou, plutôt, trop de „règles" dans la répartition des compétences juridictionnelles.

En premier lieu, il y a *trop d'impôts*. Sans doute est-il difficile et même impossible d'en évaluer le nombre exact avec certitude. C'est ce que

[1]) A la date — 28 décembre 1948 — où nous corrigeons l'épreuve de l'introduction et de la première partie de cet article — rédigées le 15 octobre 1948 — le Parlement discute un projet de réforme fiscale dont le gouvernement l'a saisi le 25 novembre 1948. Il se pourrait donc que le régime de nos impôts fût, dans quelques jours, profondément remanié. En toute hypothèse, que le Parlement vote ou rejette, totalement ou partiellement, ce projet, nous l'étudierons assez longuement (en y insistant davantage encore s'il devient loi) lorsque nous rédigerons, en janvier 1949, la deuxième partie et la conclusion de cet article qui seront publiées dans un prochain numéro de la Revue. (Note de l'auteur.)

déclarent tous les techniciens et notamment le Pr Morange (v. son article, Revue de science et de législation financières, 1948, p. 55). Les statistiques, privées ou officielles, donnent des chiffres très différents. Pourquoi ? Parce que la fiscalité est tantôt confondue avec la parafiscalité tantôt distinguée de celle-ci. Ainsi les taxes, qui, au sens technique du mot, ne sont pas des impôts (puisque la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation analyse la taxe *stricto sensu*, à la différence de l'impôt, en prix d'un service rendu par une collectivité publique à une personne privée) se trouvent sur certaines listes des impôts proprement dits tandis qu'elles ne figurent pas sur d'autres. Et aussi parce qu'il existe des impôts, tels ceux d'enregistrement, de timbre et de douane, qui, en raison des multiples régimes spéciaux qu'ils comportent surtout vis-à-vis des tarifs, peuvent se subdiviser en de nombreux impôts. Le célèbre Inventaire de la situation financière française établi en 1946, par M. Robert Schuman, alors Ministre des finances, inventaire qui rappelle le fameux Compte-rendu publié par Necker, à la veille de la Révolution de 1789, contient un tableau synoptique des impôts perçus au profit des diverses collectivités publiques. Il en énumère une bonne centaine. Mais dans ce chiffre figurent des taxes au sens étroit du mot (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de déversement à l'égoût etc.....), cependant que des catégories d'impôts, comme ceux d'enregistrement et de timbre, n'y sont comptées chacune que pour un impôt, groupés que sont les impôts d'enregistrement et du timbre sous la rubrique générale d'impôt d'enregistrement et d'impôt du timbre. Et nous avons pu constater aussi, avec le projet de réforme de la C.G.T. (Confédération générale du travail) que cet inventaire comporte, au titre des impôts locaux, plusieurs postes intitulés „divers" rassemblant, anonymement, des impôts dont le nombre n'est point indiqué. En réalité, le chiffre des impôts dépasse sensiblement la centaine, même si nous en écartons les taxes *stricto sensu*, solution logique puisqu'elles sont, techniquement, différentes des impôts. Car il faut, à notre avis, considérer comme impôts autonomes ceux qui, au sein d'un impôt plus général, obéissent à un statut nettement spécial et qui, pour cette raison, ont chacun, été étiquetés „impôt" par la legislation. Or, ces cas sont fréquents. Il en est ainsi non seulement en matière d'impôts d'enregistrement, de timbre et de douane, mais aussi dans le domaine des impôts cédulaires sur le revenu où, pour ne citer que ces exemples, l'impôt sur le revenu des capitaux immobiliers et l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers se subdivisent respectivement en deux sous-cédules. Dans ces conditions, nous pouvons recenser approximativement à *deux cents* — c'est le chiffre qui, sur nos indications personnelles, a été retenu par le projet de réforme de la C.G.C. (Confédération générale des cadres) — les impôts qui, sous des étiquettes variées, contributions, impôts, droits, prélèvements et même „taxes" (le législateur

employant, à tort, indifféremment, les mots taxe et impôt, alors que le juge, avec raison, les distingue) sont perçus au profit des diverses collectivités publiques, car, en France, pays politiquement centralisé, mais décentralisé administrativement, les départements, les communes et même certains services publics jouissent d'une relative indépendance fiscale. Dans ce nombre, nous trouvons, à côté d'une *capitatio humana* (impôt local qui, survivance atténuée de l'antique corvée, doit être payé, au choix des contribuables, en travail ou en argent), *toutes les espèces possibles d'impôts sur les „choses"* auxquelles sont d'ailleurs assimilés, fiscalement, des hommes et des bêtes puisqu'il existe des impôts, également locaux, sur les domestiques et sur les chiens que doivent payer les individus „possesseurs" de domestiques ou de chiens, tout comme ils doivent acquitter des impôts sur les maisons qu'ils occupent. Certes, ces impôts sur les choses s'avèrent de très inégale importance. Quelques grands impôts à gros rendement: ce sont notamment les impôts sur les revenus (impôts cédulaires et impôt général), les impôts sur des capitaux (impôt sur les successions et impôt sur les donations), les impôts sur les affaires („taxe" à la production et „taxe" sur les transactions). Mais aussi beaucoup de petits impôts à rendement maigre et parfois même nul,tel ce ridicule impôt local sur les orchestrions qui, d'après l'Inventaire Schuman a produit, au total, 57 francs en 1945! Dans le projet de réforme établi en 1947 par le gouvernement, celui-ci reconnaissait que „le contribuable se plaint, à juste titre, de l'extrême complication d'un régime où quelques grands impôts voisinent avec d'innombrables et menues contributions, survivances d'époques révolues ou fruits d'improvisations hâtives". Il est difficile de pousser plus loin l'auto-critique! Et si plusieurs de ces petits impôts ont été récemment supprimés, le nombre des impôts n'a pas, pour autant, diminué, car dans ce chiffre ils ont été remplacés par d'autres impôts d'ailleurs plus productifs, tels que l'impôt de solidarité nationale créé par une loi du 15 août 1945 et le prélèvement de lutte contre l'inflation institué par une loi du 7 janvier 1948, impôts qui sont respectivement considérés comme impôt sur le capital et impôt sur le revenu et dont chacun se dédouble, le premier en contribution sur l'enrichissement et en contribution sur le patrimoine, le second en prélèvement complémentaire des impôts cédulaires et en prélèvement complémentaire de l'impôt général. (V. notre étude, Semaine juridique 1948-1-688). Et, plus récemment encore, sont nés d'autres impôts, „la taxe" sur les oisifs (inappliquée, il est vrai) et l'impôt sur les autos, oeuvres des lois du 16 juin et du 24 septembre 1948.

En second lieu — et ceci est, dans une large mesure, une conséquence de cela — il y a *trop de textes*. Une dizaine de codes fiscaux. Plus une masse épouvantable de dispositions non codifiées, les unes législatives (lois et décrets-lois, ces derniers assimilables aux premières puisque,

s'ils émanent du Gouvernement, ils peuvent abroger ou modifier des lois), les autres réglementaires (décrets, arrêtés ministériels etc. ....), celles-ci étant les mesures générales qui complètent celles-là. La pléthore des textes est, en grande partie, une conséquence de la multiplicité des impôts. Mais elle provient aussi de la fâcheuse tendance du législateur à développer, de plus en plus, les solutions exceptionnelles, au profit ou au détriment de certains contribuables, dans le cadre d'un même impôt, tendance qui s'apparente d'ailleurs à celle, déjà dénoncée, de subdiviser un impôt en plusieurs „sous-impôts". Et c'est ce qu'ont fort bien montré M. Rosier et le Pr Morange. A tous ces textes, codifiés ou non, il faut encore ajouter les instructions et les jugements dans lesquels les administrations et les tribunaux donnent l'interprétation des textes, l'interprétation administrative étant provisoire en attendant l'interprétation juridictionnelle qui est définitive sous réserve de l'interprétation législative elle-même. Or, ces circulaires administratives et ces décisions juridictionnelles (ces dernières constituant la jurisprudence fiscale) forment, elles aussi, une masse impressionnante, parce que les textes, souvent obscurs, parfois même contraditoires, exigent, pour leur interprétation, de fréquentes interventions des tribunaux et des administrations.

En troisième lieu, il y a *trop d'administrations*. Les régies fiscales (ainsi appelle-t-on les administrations fiscales) sont au nombre de quatre: l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et du timbre, l'Administration des contributions indirectes, l'Administration des douanes. Leur séparation repose, en principe, sur la fameuse distinction des impôts directs et des impôts indirects qui demeure la *Summa divisio* du droit fiscal français. Tandis que les impôts directs relèvent de la première régie, les impôts indirects sont partagés entre les trois autres. Mais la complexité de l'organisation administrative fiscale ne se limite pas à la division en quatre régies. Elle s'accentue sur d'autres points. L'Administration des contributions directes, encore appelée Service de l'assiette, n'est compétente que pour „asseoir" les impôts directs. La tâche de les percevoir est confiée à une autre administration, dite Service du recouvrement. Cette séparation entre les contrôleurs et les percepteurs peut se comparer à celle qui existe, en matière de dépenses publiques, entre ordonnateurs et comptables. Comparaison d'autant moins inexacte que le Service du recouvrement se confond avec l'Administration de la comptabilité publique, de sorte que les attributions des agents de ce Service, débordant la perception des recettes fiscales directes, s'étend au paiement des dépenses publiques. Au contraire, les trois autres régies ignorent cette séparation entre service de l'assiette et service de recouvrement. Et chacune d'elles est compétente à la fois pour asseoir et recouvrer les impôts indirects qui lui sont confiés. Ces derniers ne sont pas

uniquement ceux qui correspondent au titre de chaque administration. Les impôts sur les affaires qui n'ont pas de régie propre sont en effet écartelés entre l'Administration de l'enregistrement et du timbre, l'Administration des douanes, et l'Administration des contributions indirectes, celle-ci jouant toutefois le rôle principal dans l'assiette et le recouvrement de ces impôts. Pas plus que le Service du recouvrement des impôts directs, certaines de ces régies ne se cantonnent dans leurs attributions purement fiscales. L'Administration de l'enregistrement et du timbre ne se contente pas d'asseoir et de recouvrer les droits de timbre et les droits d'enregistrement; elle perçoit également les revenus domaniaux qui, techniquement, ne sont pas des impôts; d'où son titre complet: Administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre. Entre toutes ces administrations des contributions directes, de la comptabilité publique, des contributions indirectes, des douanes, de l'enregistrement et du timbre, il n'y a point de liaison en dépit d'une réforme réalisée par un décret du 16 avril 1948. Auparavant, chacune de ces administrations, ayant sa propre direction générale à Paris, était indépendante des autres tant sur le plan central que sur le plan local. Sans doute existait-il un organisme commun, le Service de la coordination. Mais, composé de fonctionnaires appartenant aux diverses régies, ce service ne coordonnait pratiquement leur activité que sur un seul point: la conclusion et l'application des conventions internationales fiscales, principalement celles relatives à la double imposition et à l'évasion fiscale. Le décret du 16 avril 1948 a supprimé, avec le Service de la coordination, les directions générales des quatre régies. Il les a remplacées par trois nouvelles directions générales dont une, celle des domaines, n'est point fiscale, à la différence des deux autres qui héritent des pouvoirs fiscaux des quatre anciennes directions générales. En réalisant cette „réforme", M. René Mayer, à l'époque Ministre des finances a voulu, paraît-il, briser l'hostilité des administrations fiscales à une refonte éventuelle de notre régime d'impôts (v. un second article du P^r^ Morange, Revue de science et de législation financières, 1948, p. 343). Mais, quelles que soient les raisons de cette réforme, nous constatons que, modifier le statut des régies fiscales avant d'avoir refondu le régime des impôts, c'est „mettre la charrue avant les bœufs" selon le proverbe rappelé par plusieurs députés (v. Journal officiel, Débats parlementaires, 21 avril 1948, p. 2080) et c'est aussi, chose plus grave, compliquer, davantage encore, l'organisation des administrations fiscales dont nous pouvons dire qu'elles sont actuellement „désorganisées". Outre que le Service du recouvrement des impôts directs n'est, en aucune mesure, remanié, les quatre régies subsistent, comme dans le passé, sur le plan local où elles demeurent indépendantes avec leurs propres directions régionales (appelées services extérieurs par opposition aux directions générales dites services centraux)

et leurs compétences respectives. Et si la direction générale des domaines n'a sous sa dépendance que l'Administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre en tant que celle-ci gère les recettes domaniales, les deux autres nouvelles directions générales coiffent simultanément, *parte in qua*, les quatre régies localement maintenues y compris celle de l'enregistrement, des domaines et du timbre en ce qui concerne les impôts d'enregistrement et du timbre. Le répartition des attributions entre ces deux directions générales fiscales ne correspond pas en effet à la distinction des impôts directs et des impôts indirects. Tandis que l'une, dite direction générale des douanes et des droits indirects, s'occupe des impôts de douane et des contributions indirectes lesquelles ne sont qu'une catégorie d'impôts indirects, l'autre appelée direction générale des impôts (dénomination beaucoup trop générale, donc inexacte, puisque les droits de douane et les contributions indirectes sont aussi des impôts) a, dans son lot, tous les autres impôts indirects (droits d'enregistrement, „taxes" sur les affaires, droits de timbre) et l'assiette des impôts directs. C'est ainsi que l'Administration locale de l'enregistrement, des domaines et du timbre relève désormais, selon les cas, des trois nouvelles directions générales! Le Service de la coordination ayant disparu, le seul lien entre ces directions reste le Ministre des finances dont l'autorité est plus théorique que réelle. Car, toujours politique et parfois même politicien, le Ministre n'est que très rarement, en même temps, un technicien. En outre, en raison de l'instabilité ministérielle, il est plutôt un visiteur qu'un habitant de la rue de Rivoli. D'où son complexe d'infériorité vis-à-vis de ses subordonnés, d'autant plus marqué que le personnel des administrations financières, auquel nous ne reprocherons qu'un esprit techniquement trop conservateur, est, dans l'ensemble, excellent tant par l'étendue de ses connaissances que par son ardeur au travail. Car il est peu nombreux. S'il y a en effet trop d'administrations, il n'y a pas assez de fonctionnaires fiscaux. C'est une opposition faite, à la tribune du Parlement, par M. Rigal, député (v. Journal officiel, Débats parlementaires, 21 avril 1948, p. 2080) mais ignorée de la quasi-totalité des Français qui, estimant avec raison que notre pays souffre, en général, d'une pléthore de fonctionnaires, englobent, à tort, dans cette critique, les agents du Fisc d'autant plus volontiers que ceux-ci, comme les gendarmes, ne sont jamais populaires.

Enfin, en quatrième lieu, il y a *trop de tribunaux ou, du moins, trop de règles dans la répartition des compétences juridictionnelles*. La France ne possède pas une juridiction spécifiquement fiscale. Le contentieux des impôts est partagé entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs ayant respectivement, à leur tête, la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat. La croyance, très répandue à l'étranger et même en France, selon laquelle ce partage serait simple, puisque fondé sur la distinction des impôts directs et des impôts indirects, s'avère erronée. Certes,

en principe, les tribunaux administratifs connaissent des litiges relatifs aux impôts directs, tandis que les tribunaux judiciaires jugent les procès concernant les impôts indirects. Mais cette règle subit des exceptions dans les deux sens. Le projet de réforme établi en 1947 par le Gouvernement se plaint lui-même „de la diversité des règles contentieuses". Dans une étude que nous préparons, sur le contentieux fiscal, pour un périodique français, nous avons dénombré plus de dix exceptions dont la plus importante nous paraît être l'attribution, aux tribunaux administratifs, des contestations relatives aux „taxes" sur les affaires qui sont des impôts indirects. Et nous avons constaté que, pour certaines espèces de litiges, la répartition est encore incertaine. Il est en effet des procès dont on ne sait s'ils relèvent des tribunaux administratifs ou des tribunaux judiciaires, chacun des deux „ordres" de tribunaux déclinant sa compétence ou au contraire l'affirmant. Si, en pareil cas, intervient éventuellement le Tribunal des Conflits (qui est, vous le savez, une sorte d'organisme arbitral paritaire, puisque, composé de membres du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, il est appelé à trancher les désaccords entre les deux ordres sur leurs attributions respectives) sa décision n'est pas toujours respectée par les tribunaux judiciaires et administratifs, car elle n'a d'autorité juridique, à leur égard, que pour le procès à l'occasion duquel elle a été rendue et elle ne les lie pas, à l'avenir, dans d'autres litiges cependant semblables. La complexité du contentieux fiscal s'étend aussi au sein de chacun des deux ordres où les contestations, divisées en catégories selon leur objet, sont distribuées entre les différents tribunaux qui composent chaque ordre. Si, par exemple, le Conseil de Préfecture (tribunal administratif) statue sur la plupart des réclamations de la compétence des tribunaux administratifs, le Conseil d'Etat qui peut être saisi, en appel, des décisions rendues par le Conseil de Préfecture, juge, en outre, définitivement donc pour la première et dernière fois, certains litiges vis-à-vis desquels le Conseil de Préfecture est incompétent. Et de même que tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires ne s'accordent pas toujours sur la répartition de leurs attributions, il arrive que deux tribunaux judiciaires ou deux tribunaux administratifs se disputent le jugement de certains litiges. Toutefois, „les conflits de compétence" qui se produisent à l'intérieur d'un même ordre se règlent plus aisément ou, si vous préférez, moins difficilement, parce qu'ils sont tranchés soit par le Conseil d'Etat soit par la Cour de Cassation. La complexité du contentieux fiscal, nous la trouvons même dans la procédure suivie devant chaque tribunal judiciaire ou administratif. Un même tribunal peut en effet être compétent pour juger diverses sortes de contestations qui se distinguent par leur procédure. L'exemple le plus caractéristique, à notre avis, de cette complication, en même temps que de celle de la répartition des compétences entre les deux ordres, nous est fourni par les litiges

relatifs à l'assiette et au recouvrement des créances fiscales directes qui non seulement sont partagés entre le Conseil de Préfecture et le Tribunal Civil (tribunal judiciaire), mais encore sont repartagés, devant le Tribunal Civil comme devant le Conseil de Préfecture, en plusieurs variétés obéissant chacune à une procédure distincte (v. notre chronique de jurisprudence fiscale, Revue de Science et de législation financières, 1948, p. 354).

Telle est la complexité des divers domaines de la réglementation fiscale. Or, *pareille complication est théoriquement et pratiquement, des plus critiquables.* Du point de vue *théorique* la fiscalité française n'a *plus rien du „système"* qui séduit les esprits amoureux de logique. Sans doute, contrairement à ce qu'on affirme quelquefois, n'a-t-elle jamais constitué un „tout" harmonieux, sauf, à la rigueur, pendant une courte période de la Révolution de 1789 qui avait fait, à peu près complètement, table rase de la réglementation, si compliquée, de l'Ancien Régime. Mais, du moins, certaines parties de la fiscalité révolutionnaire ont été, pendant longtemps, des secteurs cohérents. Parmi ceux-ci, citons notamment les droits d'enregistrement, catégorie des impôts indirects, et les impôts directs dits les „quatre vieilles" (contribution foncière, contribution des patentes, contribution mobilière, contribution des portes et fenêtres), ces dernières étant des impôts à la fois nationaux et locaux dont le mécanisme était relativement simple, car au principal perçu au profit de l'Etat s'ajoutaient des centimes additionnels acquittés au bénéfice des départements et des communes. Toutefois la belle ordonnance de ces groupes d'impôts avait progressivement disparu au début du 20ème siècle. Survint alors la réforme de 1914—1917 remplaçant les quatre vieilles, en tant qu'impôts d'Etat, par les impôts cédulaires et l'impôt global sur le revenu. Ces nouveaux impôts directs formaient un ensemble homogène fondé sur des principes opposés à ceux qui avaient dominé, durant près d'un siècle, les quatre vieilles. Cependant, le maintien de celles-ci ou du moins de trois d'entre elles (la contribution des portes et des fenêtres fut complètement supprimée) comme impôts des départements et des communes compliquait singulièrement le régime des impôts directs, puisqu'à côté des impôts cédulaires et de l'impôt général perçus uniquement au profit de l'Etat se trouvaient maintenues, en bénéfice seulement des collectivités locales, trois „vieilles" consistant en centimes additionnels au principal qui, bien que devenu fictif, devait encore être calculé afin de servir de base d'assiette aux centimes additionnels. D'où cette absurdité (le mot n'est pas trop fort) qui subsiste de nos jours: alors qu'elles ne sont plus perçues qu'au profit des départements et des communes, ces trois vieilles sont établies comme si l'Etat en bénéficiait encore! Et bientôt, l'élégante facture des impôts cédulaires et de l'impôt général allait être, à son tour, atteinte, surtout à partir de 1934. Actuellement, aucune famille d'impôts (peut-on

d'ailleurs, sans crainte de travestir la vérité, continuer à parler de „familles" d'impôts?) n'obéit à un régime simple. Et la complexité existe dans toutes les parties de la fiscalité, même, et davantage peut-être, dans les plus récentes, tel que le groupe des „taxes" sur les affaires dont l'origine remonte à 1920.

Mais c'est surtout, du point de vue *pratique*, que cette complication est déplorable. Elle entraîne en effet de *graves inconvénients pour les contribuables et même pour le Fisc*. Vis-à-vis des contribuables, elle n'est pas seulement l'une des causes de la lourdeur du poids fiscal (en raison du nombre considérable des impôts), elle est aussi et, plus encore, le facteur principal de l'ignorance, presque complète et quasi-universelle, chez les redevables, de leur statut fiscal. Rappelant la célèbre phrase de Necker sur la complexité du régime des impôts d'avant 1789: „notre législation fiscale est tellement embrouillée qu'un ou deux hommes seulement, par génération, peuvent en posséder le contenu", un député communiste, M. Jacques Duclos, ajoutait, non sans une cinglante ironie, que ce mot „n'a jamais été autant d'actualité". Et d'autres parlementaires, de toutes les opinions politiques même gaulliste, ont repris la même idée en des images plus ou moins récentes: la réglementation fiscale serait un „maquis" ou un „labyrinthe". Rares, très rares sont en effet, ont-ils déclaré, les contribuables que guide, avec certitude, ce fil d'Ariane qu'est la connaissance totale de notre fiscalité. Mais si les redevables pâtissent de cette complexité, en revanche les collectivités publiques créancières des impôts n'en tireraient-elles pas avantage? Pareille complication ne lasserait-elle pas les contribuables qui, craignant de se perdre dans ce „dédale", préféreraient se soumettre aux exigences du Fisc? D'aucuns l'affirment qui répètent ces slogans usés: c'est „l'art de plumer l'oie sans la faire crier" grâce — (car voici que réapparaît la comparaison médicale) — à „l'anesthésie fiscale". C'est là, selon nous, une erreur. Et une erreur dangereuse. Il suffit, pour s'en convaincre, d'entendre les cris des contribuables que l'on veut ainsi „plumer". Les Français qui ont généralement le goût naturel de la clarté désireraient pouvoir comprendre leur statut fiscal. N'est-ce pas une revendication légitime dans un régime politique soi-disant démocratique et libéral? Aussi protestent-ils avec énergie contre cette complexité. Et loin de profiter de celle-ci, les collectivités publiques en souffrent. Les agents des régies dont beaucoup sont pourtant de remarquables techniciens perdent un temps précieux à se retrouver dans le fatras des textes, à percevoir de nombreux petits impôts à rendement maigre ou même nul, et à se battre avec des contribuables invoquant, pour se défendre, les obscurités ou les contradictions de la législation, cela devant des juges qui, lorsqu'ils n'hésitent pas sur leur compétence, se demandent à qui ils doivent donner raison. Un temps précieux qu'ils pourraient et devraient consacrer au contrôle de l'application de quelques grands

impôts. Car la complexité de la réglementation est un facteur important de la fraude qu'elle provoque, en raison de la lourdeur du poids fiscal produite en partie par la multiplicité des impôts, et aussi qu'elle favorise, puisqu'elle enlève aux fonctionnaires des régies la possibilité matérielle de lutter contre la dissimulation. A ces inconvénients, mis en lumière par l'Inventaire *Schuman* lui-même, s'ajoutent encore d'autres conséquences nuisibles. L'autonomie respective des diverses administrations et l'indépendance mutuelle des ordres juridictionnels font que des questions communes à plusieurs impôts reçoivent des solutions différentes sinon opposées. La diversité des règles relatives à la répartition des compétences tant entre les deux ordres de tribunaux qu'au sein de chacun d'eux engendre des conflits de compétence qui retardent le jugement des procès dont la lenteur est déjà, en tous pays, tristement célèbre. Ainsi, à elle seule, la complexité de la réglementation produit de sérieux inconvénients qui sont encore accentués par la mobilité de la législation (ce mot étant, ici, synonyme de réglementation).

§ 2 - *Mobilité de la législation fiscale*

Chose curieuse. On ne parle que rarement de cette mobilité. Seuls s'en préoccupent quelques spécialistes qui comparent la réglementation à la toile de Pénélope qui se faisait et se défaisait sans cesse. Reprenant notre image médicale, nous dirons plutôt que cette mobilité est une maladie qui, de chronique qu'elle était, est devenue aiguë. La législation est en effet modifiée plusieurs fois par an. Dénonçant cette instabilité dont il a cité beaucoup d'exemples, M. Rosier pouvait déjà écrire en 1940: „les lois fiscales se succèdent sans interruption, instituant un jour ce qu'elles démoliront le lendemain pour le rétablir quelques mois après. Les modifications succèdent aux additions et aux abrogations de textes . . . ." Et ce mal s'est aggravé en ces dernières années. Depuis la Libération, en trois ans, le Journal officiel a publié une vingtaine de lois totalement ou partiellement fiscales dont une dizaine entre le 1er janvier et le 15 octobre 1948, soit en moyenne une loi par mois. Le record de la mobilité a été battu, semble-t-il, par les quatre lois des 6 et 7 janvier 1948! Encore ne s'agit-il là que des lois proprement dites. Car nous ne comptons point les innombrables décrets et arrêtés ministériels qui les ont complétées!

Or une instabilité aussi marquée engendre de *nuisibles effets*. D'abord elle aggrave encore la complication, cependant déjà considérable, de la réglementation. Et, notamment, elle multiplie les contradictions entre les textes trop hâtivement rédigés. Il n'est pas rare que nos gouvernants, en prenant de nouvelles dispositions, se réfèrent à d'anciennes mesures, oubliant qu'entre-temps celles-ci ont été plus ou moins modifiées. Pour ne citer qu'un exemple, nous avons constaté qu'une loi du 13 mai 1948 contredit, de cette manière, une loi du 6 janvier 1948, en ce qui

concerne le calcul des réductions, pour charges de famille, des impôts cédulaires (v. notre article, Semaine Juridique 1948-1-712). Ensuite, elle rappelle continuellement aux Français qu'ils sont contribuables, ce qu'au contraire ils souhaitent oublier souvent. Car, du point de vue psychologique (il y a en effet toute une psychologie, mise en lumière par les études du Pr *Reynaud*, des rapports entre les redevables et le Fisc qu'on ne devrait pas négliger), une fiscalité paraît d'autant moins supportable qu'elle est plus mouvante. Et, toujours sur le plan psychologique, cette mobilité fait naître un sentiment d'insécurité encore accentué par la rétroactivité des remaniements de la législation. Enfin, ces modifications se traduisent généralement en un alourdissement de la charge fiscale. Parfois, elles allègent cette dernière. Mais, souvent, elles augmentent les tarifs des impôts existants ou elles instituent de nouveaux impôts. Il arrive, non moins rarement, que des mesures de „déflation" fiscale soient suivies, à bref intervalle, de mesures „d'inflation" fiscale qui, en définitive, rendent plus pénible encore la situation des contribuables. „D'un projet à l'autre, l'on passe de la réduction à l'aggravation des taux, de la suppression des droits à la création d'impôts .... Il est difficile pour un gouvernement d'étaler avec plus d'éclat son incertitude en matière fiscale, son absence de doctrine et l'incohérence de ses décisions ...." Qui donc s'exprime ainsi? Le Président de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale (Journal Officiel, Débats parlementaires, 21 avril 1948, p. 2093). Ajoutons simplement que le Parlement partage, avec le Gouvernement, la responsabilité de cette instabilité, puisque celui-là vote fréquemment les projets de celui-ci. Et lorsque la mobilité de la législation se manifeste par des mesures „d'inflation" fiscale, elle est encore accentuée par le caractère temporaire de ces mesures. C'est ainsi que tous les impôts créés depuis la Libération (nous les avons déjà cités) sont temporaires. Il n'en résulte d'ailleurs pas que l'augmentation de la charge des contribuables soit, elle aussi, temporaire. Au contraire elle est permanente, car ces impôts se succèdent immédiatement et même se superposent en partie, le législateur créant un second impôt temporaire avant la disparition du premier dont il prolonge même l'existence: ce fut le cas du prélèvement exceptionnel établi par une loi du 6 janvier 1948 alors que s'appliquait encore l'impôt de solidarité nationale institué par une loi du 15 août 1945 et prolongé par une loi du 25 juin 1947 (c'est l'histoire du fameux cinquième „quart" de l'impôt de solidarité nationale).

§ 3 - *Inégalité de la charge fiscale dans la lourdeur et même dans l'improductivité*

Certains Français dénoncent la pesanteur générale du fardeau fiscal, car ils croient que la plupart de nos compatriotes, sinon tous, sont accablés d'impôts. Pour d'autres Français au contraire, seuls quelques-uns

de nos compatriotes (et ils se comptent, instinctivement, dans cette minorité) supporteraient la totalité de l'écrasant poids fiscal. Il y a même des spécialistes, ou soi-disant tels, qui adoptent l'une ou l'autre de ces opinions. Chacune contient en effet une part de vérité. Et c'est ce qui rend si difficile un diagnostic, précis et sûr, sur l'importance de la pression fiscale. L'examen approfondi de celle-ci nous conduit toutefois à penser que la plaie la plus douloureuse de notre régime d'impôts est moins la rigueur générale de la charge fiscale que l'inégalité, entre les contribuables, dans la lourdeur du poids fiscal.

Nous constatons en effet que *la charge totale réelle* (c'est-à-dire le produit effectif annuel de tous les impôts qui provient de l'application, en fait, de la législation fiscale) n'est pas aussi considérable qu'on le croit souvent, du moins si nous la comparons au revenu national. Car la proportion serait approximativement de 20 % de sorte que le revenu national ne serait amputé, par les impôts, que d'un cinquième environ. Ce pourcentage est celui donné, pour 1946, par l'Inventaire Schuman qui estime, chiffres à l'appui, que la charge globale réelle, ainsi calculée, serait inférieure à celle de pays étrangers tels que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne (v. aussi les déclarations de M. *Jean-Raymond Guyon*, Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, Journal Officiel, Débats parlementaires, p. 2094 où il est indique, en outre, que cette charge globale effective n'aurait augmenté, par rapport à celle de 1913, évaluée de la même manière, que d'à peu près 30 %). Certes, il ne s'agit là que d'approximations, car cette double comparaison, faite successivement sur le plan intérieur et sur le plan extérieur, est des plus délicates, pour de multiples raisons, notamment parce qu'il est difficile, dans un pays, d'évaluer, avec une suffisante exactitude, le revenu national et même la charge totale réelle, et parce que les données de ce calcul varient, sur les deux éléments de comparaison, d'un pays à l'autre. C'est ce qu'a mis en lumière le Pr *Laufenburger* dans son beau Traité d'économie et de législation financières. Mais, même si nous tenons compte de ces difficultés qui sont autant de facteurs d'imprécision dans la double comparaison, il semble que la charge globale effective soit moins élevée que celle d'autres „Grands" et il est certain qu'elle ne dépasse point actuellement 25 % du revenu national, malgré la naissance de nouveaux impôts et l'augmentation des vieux impôts depuis 1946, si vous acceptez de corriger avec nous les données de l'Inventaire Schuman sur deux points: d'une part, déduire de la charge globale réelle des recettes, telles que les taxes, qui ne sont pas techniquement fiscales; d'autre part et à l'inverse, ajouter au revenu national une partie du capital national puisqu'il existe en France des impôts sur le capital.

Or, *comment expliquer que cette charge totale effective ne soit pas plus élevée encore, vu le nombre considérable des impôts* (vous voyez le lien entre la complexité

de la réglementation fiscale et la lourdeur de la pression fiscale) *et les taux agressifs de beaucoup d'entre eux*? Agressifs, les tarifs des impôts le sont en effet souvent, au point que ceux-ci ont été traités de „spoliations" ou de „confiscations", expressions d'autant moins inexactes que le législateur a créé, par une loi du 18 octobre 1944, un impôt qui s'appelle la confiscation des profits de guerre. Et cela qu'il s'agisse des tarifs progressifs (comme ceux de l'impôt général sur le revenu, de l'impôt sur les successions, de l'impôt sur les donations, de l'impôt de solidarité nationale et du prélèvement exceptionnel de lutte contre l'inflation) ou même des tarifs proportionnels (tels que ceux de certains impôts cédulaires sur les revenus) ou même encore des tarifs fixes qui, fréquents en matière d'impôts indirects, sont ainsi appelés non parce qu'ils seraient invariables, car ils sont aussi souvent modifiés que les autres, mais parce qu'ils sont, à la différence des proportionnels et des progressifs, indépendants de la valeur de la matière imposable, puisqu'ils consistent dans le paiement d'une somme déterminée (comme celui de la contribution indirecte sur les rhums porté à 48.000 francs, par hectolitre d'alcool pur, par la loi du 24 septembre 1940 et celui du droit d'enregistrement sur les arrêts de divorce élevé à 10.000 francs par un décret-loi du 7 octobre 1948). Déjà un décret-loi du 12 novembre 1938 avait décidé que tout contribuable justifiant avoir subi, pour une année, au titre seulement des impôts cédulaires et de l'impôt général sur le revenu, une imposition supérieure à 50 % de la totalité de son revenu brut, pourrait obtenir le dégrèvement de la partie de l'imposition excédant ces 50 %. Ce texte, qui disparut avant d'avoir été appliqué, est symptomatique de la rigueur des taux, d'autant qu'il ne concernait qu'une partie des impôts. Et, plus récemment, l'Inventaire Schuman a reconnu que la „France est l'un des pays où le nombre comme les taux des impôts sont les plus élevés". Il semble même que le nombre et les tarifs des impôts soient plus élevés dans notre pays qu'aux Etats-Unis et en Angleterre.

Cette différence, assez considérable entre la charge totale réelle et ce qu'on appelle quelquefois, en tenant compte uniquement du nombre et des taux des impôts, la *charge globale légale* laquelle serait, paraît-il, de l'ordre de 40 % du revenu national (plus encore que pour la charge totale réelle, il est extrêmement difficile de l'évaluer avec quelque précision), n'est contradictoire qu'en apparence, car elle s'explique par un fait d'une importance capitale: *l'inégalité, souvent grande, parfois scandaleuse, entre les contribuables*. Ce mal qui déjà, il y a plus de 150 ans, tua la Monarchie avec sa fiscalité, constitue de nouveau, un péril de mort pour la fiscalité de la République et même pour celle-ci. Maintenant comme autrefois, il y a des „*privilèges fiscaux*". La seule différence, c'est que les privilégiés ne sont plus les mêmes. Le principe de l'égalité, si solennellement déclaré en 1789, est battu en brèche par la règle inverse de l'inégalité. Celle-ci se manifeste entre les différentes „classes" sociales

et à l'intérieur d'une même classe. Elle joue pour tous les impôts directs. Et elle existe en toutes tailles: grandes, moyennes ou petites. Car, tandis que des contribuables paient 50 % ou plus de leurs revenus et même d'une partie de leurs capitaux, d'autres — *dont cependant la situation pécuniaire est égale ou supérieure et dont les charges familiales sont égales ou inférieures* — supportent une imposition moins lourde ou même échappent *presque complètement* à l'imposition. Nous ne disons pas „complètement", car, contrairement à une opinion absolument générale (même chez les spécialistes), tout Français, fût-il le plus privilégié, paie, au moins d'une manière détournée, par le jeu de l'incidence fiscale, des impôts (surtout des impôts indirects). Et si nous avons souligné aussi la formule „dont cependant la situation pécuniaire est égale ou supérieure et dont les charges familiales sont égales ou inférieures", c'est, vous l'avez tout de suite compris, parce que nous ne considérons pas, d'accord en cela avec tous les techniciens, comme des violations du principe de l'égalité, celles des dispositions de notre législation qui demandent plus au riche qu'au pauvre (nous pensons à la progressivité de l'impôt), qui exonèrent le misérable qu'on appelle aujourd'hui l'„économiquement faible" (nous visons l'abattement à la base en tant que cause d'exemption d'un impôt) et qui imposent moins le célibataire sans enfant que le père de famille (nous songeons aux avantages fiscaux, telles que les réductions de l'impôt, des personnes ayant des charges familiales), dispositions qui s'analysent, au contraire, en applications de la règle de l'égalité entendue unanimement, de nos jours, comme étant une égalité subjective dite „égalité de sacrifice" (laquelle prend en considération non seulement la matière imposable, mais encore la personnalité du contribuable) et non plus, à la différence de 1789, comme une égalité objective appelée „égalité numérique" (laquelle ne tenait compte que de la matière imposable, à l'exclusion de la personnalité du contribuable) .... Du moins lorsque ces dispositions sont identiques pour tous les contribuables. Car, quand elles varient selon les catégories de contribuables ayant la même situation pécuniaire et familiale (et c'est le cas, actuellement, dans les impôts cédulaires sur le revenu), elles se transforment, dans cette mesure, en violations du principe de l'égalité.

L'importance de cette inégalité a été reconnue par tous les spécialistes. En 1940, M. Rosier y insistait déjà. Depuis, elle n'a fait qu'augmenter. La C.G.T., la C.G.C. et le gouvernement lui-même, dans leurs projets de réforme, ont mis l'accent sur l'iniquité. „Le drame de notre fiscalité" a constaté, lui aussi, l'Inventaire Schuman, „c'est qu'une partie des contribuables, seule, en supporte le poids". Mais ce diagnostic n'est pas assez précis. Et nous reprochons à l'Inventaire ainsi qu'aux divers projets de réforme d'avoir faussé, dans une certaine mesure, cette donnée capitale du problème de la pression fiscale qu'est l'inégalité entre les

contribuables. Comment? En parlant trop souvent de l'inéquitable „répartition" de la charge globale sans préciser d'ailleurs s'il s'agit de la charge effective ou de la charge théorique. Nos impôts sont en effet, vous le savez, des impôts de quotité et non plus, à la différence de ce qu'étaient autrefois les „quatre vieilles", des impôts de répartition proprement dits, à la seule exception de la contribution mobilière. Ce grief s'adresse surtout à l'Inventaire Schuman qui a calculé la moyenne de la *charge individuelle réelle* en divisant la charge globale effective par la population totale, calcul qui, en raison du double fait que les contribuables sont très inégalement atteints et qu'il n'existe plus guère d'impôts de répartition, s'avère inutile et même nuisible. Au lieu de la répartition inéquitable de la charge globale (même si l'on précise qu'il s'agit de la charge totale réelle), il faut donc parler de l'inégalité de la charge individuelle effective. Mais aussi en ne marquant point suffisamment la diversité de cette inégalité et en ne voyant que dans la fraude (ce grief vise particulièrement, lui aussi, l'Inventaire Schuman) la cause de cette inégalité.

Les *causes* de cette inégalité? Elles sont nombreuses. Mais nous pouvons les ramener à deux. L'inégalité provient, d'une part, de la *mauvaise application* de certaines dispositions de la législation et, d'autre part, du *contenu défectueux* d'autres prescriptions de la réglementation. Il est d'ailleurs fréquent que ces deux causes se combinent, de sorte que l'inégalité résulte souvent, à la fois, des textes eux-mêmes et de leur application. C'est ce que nous allons vous prouver en choisissant quelques exemples caractéristiques parmi les cas d'inégalité les plus importants, mais aussi les plus divers.

Il y a d'abord le cas des *contribuables à la cédule agricole*. L'inégalité, nous la constatons non seulement dans les rapports entre cette cédule et d'autres cédules, mais aussi au sein de la cédule agricole elle-même. Que les paysans soient, en général, des privilégiés vis-à-vis des contribuables à d'autres cédules, nul le conteste sauf, bien entendu, les paysans eux-mêmes. Vous trouverez dans le traité du Pr Laufenburger et au Journal Officiel (Débats parlementaires, 21 avril 1948, p. 2094 avec les déclarations du Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale), tous les renseignements sur le rendement effectif de l'impôt cédulaire agricole depuis sa création. Ils sont éloquents! Contentons-nous d'indiquer que le produit total de cet impôt par rapport au rendement global de tous les impôts cédulaires a été de 0.2 % en 1935 et de 7 % en 1947, alors que la part des agriculteurs dans le revenu national est d'environ 20 %. Mais l'inégalité, nous la trouvons aussi dans le cadre de la cédule agricole, en ce sens que des paysans sont beaucoup plus légèrement imposés que d'autres. Et de cette dernière inégalité, presque personne ne parle. D'où vient donc cette double inégalité? Elle résulte à la fois du contenu défectueux et de la mauvaise application des textes con-

cernant l'évaluation forfaitaire du revenu agricole, car les cultivateurs ne sont pas, en principe, imposés sur leur revenu réel. Pendant longtemps, le revenu imposable à la cédule agricole fut identique au revenu imposable à la cédule foncière. Or celui-ci était très au-dessous du revenu agricole réel, car, déterminé forfaitairement, il est déjà inférieur à la valeur locative réelle des terres, laquelle, vous le savez, est beaucoup plus faible que le revenu provenant effectivement de la culture de ces terres. D'où le rendement minime de la cédule agricole qualifiée de cédule creuse: 15 millions en 1935! La faute en incombait donc au caractère défectueux de la législation. Aussi, afin de diminuer l'extrême inégalité entre les cultivateurs et les contribuables des autres cédules, une loi du 13 janvier 1941 a décidé que le revenu agricole serait désormais calculé en multipliant le revenu imposable à la cédule foncière par des coefficients déterminés, dans chaque région agricole (subdivision du département) et pour chaque espèce de cultures, par des commissions locales paritaires (composées d'agents fiscaux et de paysans), les décisions de ces commissions pouvant être révisées par une commission centrale paritaire. Le rendement de l'impôt cédulaire agricole a, en conséquence, augmenté considérablement: presque 10 milliards en 1947. Cependant, bien qu'ils s'imaginent être lourdement imposés (cette croyance s'explique par le fait qu'autrefois ils étaient quasi-exonérés) les agriculteurs sont encore des privilégiés par comparaison aux contribuables d'autres cédules frappant aussi des revenus professionnels (cédules commerciale et non commerciale). En effet, d'une manière générale, les coefficients fixés par les commissions sont encore trop modérés, de sorte que le revenu imposable à la cédule agricole est sensiblement inférieur au revenu effectif des cultivateurs (v. les déclarations de M. Rigal, député, au Journal Officiel, Débats parlementaires, 21 avril 1948, p. 2079). En outre, il existe, entre les paysans eux-mêmes, une inégalité assez accentuée. Le projet de réforme établi en 1947 par le gouvernement a reconnu que l'application de l'impôt cédulaire agricole „varie, dans une mesure sensible, d'un département à l'autre" et que „ce manque d'homogénéité provoque des plaintes justifiées". Les coefficients sont en effet très différents d'une région agricole à l'autre, même pour des cultures à productivité égale, en dépit de l'existence de la commission centrale qui ne joue guère son rôle d'unification. De cette double inégalité, provenant à la fois du contenu défectueux et de la mauvaise application de la législation, ce sont en définitive, le Gouvernement et le Parlement, celui-ci plus encore que celui-là, qui sont responsables. Car tous les partis politiques veulent ménager fiscalement ces nombreux électeurs que sont, dans notre pays essentiellement agricole, les paysans. Nous l'avons constaté récemment, par les protestations unanimes du Parlement contre les „instructions" que l'Administration des contributions directes avait données à ses agents, membres des

commissions, pour faire relever les coefficients (v. Journal Officiel, Débats parlementaires, 23 avril 1948, p. 2183). Et il n'est pas rare que des députés interviennent, à la demande des cultivateurs, auprès des commissions. Dans ces conditions, c'est à tort que l'Inventaire Schuman reproche aux paysans de frauder le Fisc. Sans doute, sont-ils de „mauvais" contribuables en ce sens qu'ils résistent à l'augmentation de leur charge fiscale. Mais on ne saurait les accuser de fraude proprement dite, du moins à l'égard de l'impôt cédulaire agricole.

Vient ensuite (cet exemple est d'ailleurs très récent) le cas, dont le contenu défectueux de la législation est seul responsable, des ex-contribuables à la cédule salariée *lato sensu* qui concerne non seulement les salaires et les traitements des employés des entreprises privées et des fonctionnaires des collectivités publiques, mais encore ces prolongements des salaires ou des traitements que sont, en quelque sorte, les pensions de retraite et même les rentes viagères. Il y a quelques mois encore, ces revenus étaient imposés, dans le cadre de cette cédule, beaucoup moins sévèrement que les revenus soumis aux autres cédules (même à la cédule agricole), cela vis-à-vis de l'abattement qui était plus élevé et du taux plus bas (15 % seulement). Pourquoi? pour plusieurs raisons: instabilité des revenus de la source „travail" en raison de la fragilité de cette dernière; fixité desdits revenus par rapport à la hausse des prix; puissance politique des ouvriers et des fonctionnaires grâce à leur nombre et à leur discipline au sein de leurs groupements syndicaux; impossibilité de la fraude par la vertu du stoppage à la source de l'impôt, la retenue de celui-ci par l'employeur ou le débirentier étant un bon moyen à la fois de recouvrement rapide des contributions et de prévention efficace de la fraude . . . . Et l'on pouvait estimer que la combinaison de ces diverses raisons dont seules certaines étaient discutables, justifiait le régime plus favorable, quant à l'abattement et au taux, de la cédule salariée. Mais un décret-loi du 1er octobre 1948, pris en application d'une loi du 24 septembre, a supprimé, à l'égard des salaires et des traitements, l'impôt cédulaire qu'il a remplacé par une contribution dite patronale qui, si elle est encore assise sur les salaires, est due par l'employeur et non plus par le salarié. Les bénéficiaires de salaires et de traitements, quel que soit le montant de leurs revenus, ont donc cessé d'être contribuables sur le plan des impôts cédulaires (ils le demeurent sur celui de l'impôt général). Certes, il fallait faire quelque chose en leur faveur, à cause de la hausse continuelle des prix. Il fallait ou augmenter l'abattement et abaisser le taux de l'impôt cédulaire, ou diminuer le coût de la vie, ou relever les salaires et les traitements. Mais il ne fallait pas supprimer l'impôt cédulaire à l'égard des employés et des fonctionnaires, d'autant que cela n'a pas empêché le relèvement des salaires et des traitements. Voilà une mesure qui a transformé des redevables en ex-contribuables, donc en „privilégiés

fiscaux" par comparaison non seulement aux assujettis aux cédules commerciale, non commerciale et même agricole (la loi du 24 septembre 1948 ayant augmenté de 20 %, pour 1948, les cotisations de ces trois impôts) mais encore, au sein de la cédule salariée, à certains pensionnés et aux crédirentiers qui continuent à supporter l'impôt cédulaire. Et pourtant, ces derniers n'ont, eux aussi, que des revenus „fixes"; ils sont souvent plus économiquement faibles que beaucoup d'employés et de fonctionnaires; ils ne fraudent pas plus que ceux-ci ne fraudaient!

Le cas de la *fraude* est beaucoup plus grave. Et c'est à la fraude (nous l'appellerons aussi évasion illégale) qu'il faut imputer, non pas exclusivement, comme on le fait trop souvent, mais principalement, l'inégalité entre les contribuables. Certes, il est impossible de chiffrer, avec une relative précision, l'importance de la fraude. L'un de nos nombreux Ministres des finances, M. *André Philip*, a évalué à 150 milliards environ la valeur de la matière imposable dissimulée et à une quarantaine de milliards le montant des recettes fiscales dont sont frustrées les collectivités publiques créancières des impôts (v. Journal Officiel, Débats parlementaires, 22 décembre 1946, p. 202). Mais ces chiffres seraient, de l'avis des spécialistes, fort inférieurs à la réalité. Car la fraude est très répandue. Beaucoup de contribuables dissimulent, aux yeux du Fisc, la totalité ou une partie de leurs biens imposables, plus souvent d'ailleurs une partie que la totalité. Elle n'est pas le monopole exclusif de certaines classes réputées riches. Selon un mot fameux, rappelé par M. Rosier, à côté de la „fraude du sleeping" existe la „fraude de l'autobus". Elle joue au-delà comme en deçà de nos frontières, car la fraude externe (dissimulation à l'étranger d'avoirs français) le dispute, en intensité, à la fraude interne. Elle concerne des impôts indirects et des impôts directs, en allant des plus petits, tels que l'impôt sur les chiens et l'impôt sur les pianos, jusqu'aux plus gros (et surtout ceux-ci où la fraude est plus „rentable"), tels que l'impôt cédulaire sur le revenu commercial, l'impôt cédulaire sur le revenu mobilier, l'impôt cédulaire sur le revenu non commercial, l'impôt général sur le revenu, „les taxes" sur les affaires, l'impôt sur les successions, l'impôt sur les donations, l'impôt sur les mutations à titre onéreux, l'impôt sur les alcools. Et, s'agissant de ces quatre derniers impôts et particulièrement de l'impôt sur les alcools, de nombreux paysans fraudent comme les autres classes sociales (v. les déclarations de M. *Jean-Raymond Guyon*, Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, Journal Officiel, Débats parlementaires, 21 avril 1948, p. 2095). Cette évasion illégale s'explique peut-être, dans une certaine mesure, par le tempérament „latin" quelque peu indiscipliné, du Français. On pourrait écrire, sur ce thème, le „Roman d'un tricheur". Mais surtout elle provient du contenu défectueux et de la mauvaise application de la législation. Les impôts sont trop nombreux et leurs taux trop élevés,

de sorte que, souvent, la charge individuelle légale (ou théorique) est très lourde. Si les contribuables acquittaient intégralement tous leurs impôts, ils succomberaient sous ce poids écrasant. Et c'est en effet le sort des contribuables honnêtes pour lesquels la charge individuelle réelle est identique à la charge individuelle légale. Afin d'échapper à celle-ci, en totalité ou en partie, les autres se défendent contre la voracité du Fisc, comme ils peuvent, donc en dissimulant plus ou moins les matières imposables. Comprenez-nous bien. Nous ne justifions pas la fraude. Nous l'expliquons seulement. A la tribune du Parlement, les Ministres successifs des finances, tout en déplorant la fraude et en se voilant la face, ont reconnu eux-mêmes — nous pourrions citer maintes déclarations en ces dernières années — que l'exagération du nombre et des taux des impôts est une des causes de l'évasion illégale dont elle favorise, en outre, le développement. Comment? En enlevant aux fonctionnaires fiscaux le pouvoir matériel et moral pour lutter avec efficacité contre la fraude. Nous avons déjà constaté que la complexité de la réglementation fiscale (notamment le nombre des impôts), empêchait les agents fiscaux, en absorbant leur temps, de contrôler la perception des grands impôts où, précisément, l'évasion illégale règne en maîtresse. Mais, en outre, la charge individuelle légale, en devenant „illégitime" par sa lourdeur même, crée, chez les fonctionnaires fiscaux, un climat défavorable à la lutte contre la fraude, au point que certains dont nous avons recueilli les confidences en arrivent à considérer la fraude comme „légitime" du moins lorsqu'elle se maintient dans des limites „raisonnables". Et on ne saurait leur reprocher, à eux qui sont aussi des contribuables, de dire tout bas ce que disent tout haut leurs propres ministres. En admettant même qu'ils veuillent combattre la fraude ou qu'ils en aient le temps, il ne disposent point d'armes suffisantes. Ce n'est pas que l'arsenal fiscal soit vide, contrairement à ce qu'on affirme parfois à la légère. Mais, sauf quelques-uns (droit de communication qui, étendu par la loi du 23 décembre 1946, peut être exercé auprès de toutes personnes aux fins d'obtenir tous renseignements nécessaires à l'assiette de tous impôts; stoppage à la source qui est utilisé dans les impôts cédulaires sur le revenu salarié (dans la mesure où la cédule salariée subsiste encore) sur le revenu mobilier et sur le revenu non commercial où il a été étendu par une loi du 13 mai 1948; taxation d'office à l'impôt général sur le revenu sur la base d'un revenu global forfaitaire déterminé, dans les conditions fixées par une loi du 25 juin 1947 modifiée par celles du 6 janvier et du 24 septembre 1948, d'après les dépenses ostensibles du contribuable lorsque celui-ci n'a pas fait de déclaration ou n'a fait qu'une déclaration insuffisante), les procédés prévus par la législation (y compris les conventions internationales) pour prévenir ou réprimer l'évasion illégale sont inutilisables. C'est ainsi que les

traités internationaux sur l'assistance à la lutte contre la fraude externe, d'ailleurs peu nombreux, ne sont guère appliqués par les Etats co-contractants, car ces pays-refuges n'ont pas intérêt à dénoncer les Français qui ont placé chez eux des capitaux (v. notre cours polycopié sur le droit fiscal international, Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris, 1946—1947). C'est ainsi que les commissions de taxation créées par la loi du 23 décembre 1946 pour dépister et sanctionner l'évasion illégale et dotées, à ce double effet, de pouvoirs extraordinaires, ont été supprimées, avant même d'avoir commencé leur tâche, par une loi du 6 janvier 1948, et remplacées par d'autres commissions qui, chargées seulement de déceler la fraude qu'elles ne peuvent réprimer, n'ont pas encore fonctionné (v. notre article, Semaine Juridique, 1948-1-688). C'est ainsi encore que la „taxe" sur les oisifs, instituée par une loi du 16 juin 1948 pour atteindre les plus gros fraudeurs, ces trafiquants du marché noir que l'on considère comme des oisifs parce qu'ils n'ont pas de profession avouée, est un coup d'épée dans l'eau, alors que ces fraudeurs-là devraient être impitoyablement frappés, car il ne s'agit que d'une mesure spectaculaire destinée à faire croire aux honnêtes contribuables que l'égalité est, de ce fait, rétablie. La plaisanterie est mauvaise!

Il y a un quatrième cas d'inégalité dont on ne parle pas bien qu'il soit presqu'aussi important que celui de la fraude et qu'il provienne, lui aussi, du contenu défectueux comme de la mauvaise application de la législation: c'est la *non-imposition, en fait ou en droit, des services publics à caractère économique*. Sans doute, depuis une loi du 28 juin 1941, ces entreprises publiques dont le nombre a sensiblement augmenté, depuis la Libération, avec la politique des nationalisations, sont-elles soumises, en principe, aux mêmes impôts que les entreprises privées similaires. Mais outre qu'elle subit des exceptions elles-mêmes légales (la loi du 31 décembre 1945 a, par exemple, exonéré de l'impôt cédulaire sur le revenu commercial, les services publics à caractère économique des départements et des communes), cette règle n'est point appliquée. Ces services ne sont en effet que des *contribuables fictifs*. Et cela d'une manière indirecte. Car leur gestion est déficitaire, sauf celle des services qui ont un monopole dit fiscal, tels que les services des tabacs, des poudres.... (Nous n'aimons d'ailleurs pas l'expression „monopoles fiscaux" par laquelle on désigne ces services, les recettes qu'ils retirent de la vente des produits dont ils ont le monopole ne s'analysant point techniquement en des impôts, mais en des prix). Ces déficits, ce sont les collectivités publiques créancières des impôts qui doivent les combler, de sorte qu'elles remboursent à ces services publics, sous forme de subventions, les sommes qu'ils ont payées à titre d'impôts. Et elles en remboursent le décuple, car le chiffre des déficits qu'elles ont à supporter dépasse très sensiblement celui des impôts qu'elles ont perçus.... ou

qu'elles n'ont pas perçus. Il arrive en effet que certains de ces services n'acquittent point les impôts qu'ils doivent légalement et même qu'ils ne versent pas au Fisc les recettes fiscales qu'ils ont retenues, en tant que collecteurs d'impôts (tels que l'impôt cédulaire sur le revenu salarié et l'impôt cédulaire sur le revenu mobilier) par le procédé du stoppage à la source sur les sommes payées à leurs ouvriers et à leurs actionnaires. C'est ce qu'ont dévoilé les récents débats, au Parlement, sur le scandale de la S.N.E.C.M.A. (Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'avions). L'économie étatique, dans les conditions où elle est exploitée jusqu'à maintenant, diminue donc le nombre des véritables contribuables en substituant aux contribuables réels qu'étaient des entreprises privées bénéficiaires, ces contribuables fictifs que sont les entreprises publiques déficitaires (v. notre article, Tribune économique du 26 août 1946).

Cette inégalité dont nous avons cité quelques exemples typiques produit des *conséquences très nuisibles* non seulement pour les contribuables, mais même pour le Fisc. Du côté des contribuables, certains inconvénients sont évidents. Il est des contribuables qui, véritables bêtes de somme, succombent sous le fardeau fiscal et qui, s'ils ne peuvent ou ne veulent frauder, n'ont plus d'intérêt à travailler pour augmenter leur revenu puisque celui-ci est, en grande partie, dévoré par les impôts. Mais il existe un autre inconvénient moins manifeste. C'est que l'inégalité crée, petit à petit, chez les Français, un climat de méfiance voire d'hostilité. Beaucoup en effet ressentent vivement, encore que confusément, cette inégalité dont ils ignorent l'importance approximative. Mais cette ignorance même les pousse à en exagérer la gravité, pourtant déjà considérable, de sorte que des contribuables se considèrent réciproquement, à tort, comme des fraudeurs „intégraux" ou du moins comme des privilégiés. Il y a une *psychose de l'inégalité* plus grave encore peut-être que le mal de l'inégalité réelle. Elle existe chez des contribuables faisant partie d'une même classe sociale, et, surtout, entre contribuables appartenant à des classes sociales différentes. De cette psychose de l'inégalité, nos gouvernants sont d'ailleurs souvent responsables (comme ils sont responsables de l'inégalité réelle) en soupçonnant, publiquement, de fraude, des classes entières de contribuables. C'est ce qu'ont fait les auteurs du prélèvement exceptionnel de lutte contre l'inflation qui a été présenté par eux comme une sorte de sanction fiscale vis-à-vis de ces fraudeurs „partiels" que seraient tous les commerçants et non-commerçants (v. notre article, Semaine Juridique, 1948-1-688). Mais les effets nuisibles de l'inégalité ne se limitent pas aux contribuables. Il s'étendent même au Fisc. Car, en raison de cette inégalité qui, se manifestant par l'exonération, en droit ou en fait, d'une masse considérable de matières imposables, entraîne une perte de recettes au préjudice des collectivités publiques, la fiscalité

est *improductive* dans une certaine mesure. Cette improductivité provient, en partie, du nombre considérable des petits impôts. C'est ce qu'ont noté tous les spécialistes. Car ces impôts qui sont, pour les contribuables, l'une des causes de la lourdeur du poids fiscal, ne sont pas „rentables" pour le Fisc, leurs frais de perception dévorant leur produit déjà faible ou même ridicule. Mais elle est due aussi à l'inégalité. Et le projet de réforme de la C.G.T. a mis, tout particulièrement, l'accent sur l'inégalité, cause de l'improductivité. Nous avons vu en effet que la charge globale réelle qui, actuellement, est inférieure à 25 % du revenu national, serait approximativement de 40 % si l'inégalité dans la lourdeur faisait place à l'égalité dans la lourdeur (nous insistons à dessein sur cette expression, car vous verrez que nous préconisons l'égalité dans l'allègement), si, en d'autres termes, cette masse considérable de matières imposables était effectivement soumise aux nombreux impôts à taux agressifs institués par la législation. Sans doute, nos gouvernants s'efforcent-ils d'arrêter cette sorte d',,hémorragie" fiscale. Parfois ils s'engagent dans la bonne voie en s'efforçant de récupérer certaines matières imposables et, en contre-partie, de diminuer les taux (nous pensons notamment aux dispositions du 13 mai 1948 qui ont étendu le stoppage à la source dans l'impôt cédulaire non commercial dont, en revanche, le taux, ordinairement de 21 % a été réduit à 15 % sur les revenus soumis au procédé de la retenue à la source). Malheureusement, le plus souvent (sont-ils donc, à ce point, pauvres d'idées ou amoureux des contradictions?) ils ne trouvent que ce seul moyen: augmenter le nombre et le taux des impôts. C'est encore ce qu'a fait la loi du 24 septembre 1948, oeuvre de M. *Henri Queuille*, l'actuel Ministre des finances. D'où un cycle aussi infernal que celui des salaires et des prix. Laissons, de nouveau, la parole au Président de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale: „Pour faire face au manque à gagner, dans une soif de productivité, l'on crée des impôts.... l'on majore les taux.... Mais ces méthodes (nous dirions plutôt: ces expédients) ne font qu'encourager la fraude...." (v. Journal Officiel, Débats parlementaires, 21 avril 1948, p. 2095). Et le développement de la fraude aggrave l'inégalité et ses inconvénients pour le Fisc comme pour les contribuables.

L'inégalité dans la lourdeur et même dans l'improductivité de la charge fiscale est donc le mal le plus dangereux de tous ceux dont souffre la fiscalité. Au contraire, la lenteur dans le recouvrement des impôts en est le moins grave.

§ 4 - *Tardiveté du recouvrement de la créance fiscale*

Sans être négligeable, ce mal est *moins grave* que les précédents. Car il n'affecte guère que les impôts directs où il est en régression depuis quelques années.

Le recouvrement des impôts indirects est généralement rapide parce que trois règles dominent leur régime. L'impôt indirect s'applique chaque fois qu'une „opération" est faite (un impôt d'enregistrement frappe une mutation, une „taxe" sur les affaires atteint une vente, un impôt du timbre porte sur un écrit etc.....) Il est assis et perçu par une même administration. Et surtout, conséquence des deux règles précédentes, il est payable au comptant, son recouvrement suivant immédiatement son assiette. Sans doute, cette dernière règle subit-elle des exceptions où le paiement de l'impôt est différé. Mais la plupart de ces exceptions n'entraînent pas ce que nous appelons un recouvrement tardif, c'est-à-dire une lenteur de perception produisant de sérieux inconvénients. Elles présentent au contraire des avantages. Tel est le cas, notamment, de l'exception concernant les „taxes" sur les affaires qui sont payées par les commerçants, non pas lors de chaque vente imposable, ce qui gènerait considérablement le Fisc et les contribuables, mais tous les mois ou même tous les trois mois. Seules certaines de ces exceptions, principalement celle relative à l'impôt sur les successions, peuvent s'analyser en un recouvrement tardif. L'impôt sur les successions est perçu avec beaucoup de lenteur. Cela s'explique par l'extrême lourdeur de cet impôt progressif qui peut dévorer jusqu'à la moitié de la part successorale de chaque héritier (vous voyez déjà le lien entre le recouvrement tardif des impôts et l'exagération de la pression fiscale): parce qu'il est trop vorace, le Fisc est contraint de laisser aux héritiers de longs délais pour trouver l'argent nécessaire au paiement de l'impôt. Toutefois, la législation s'est efforcée de réduire ce retard, préjudiciable au Fisc, en fractionnant le paiement de l'impôt en plusieurs versements égaux qui, depuis une loi du 9 novembre 1940, s'échelonnent sur une période plus ou moins longue selon le montant de l'impôt, période qui peut s'étendre jusqu'à cinq ans.

A la ressemblance de l'impôt indirect sur les successions, les *impôts directs sont recouvrés avec retard*. Pour mieux faire comprendre cette lenteur, choisissons le cas des impôts directs sur les revenus (impôt général et impôts cédulaires à l'exception de celui sur le revenu mobilier qui est un impôt indirect), car, parmi les impôts directs, ce sont ceux dont le rendement est le plus important et dont la perception est la moins rapide. Cette lenteur provient d'abord de règles relatives aux impôts directs sur les revenus, règles dont les unes sont propres à ces impôts et dont les autres concernent également les autres impôts directs. Les impôts directs sur les revenus frappent des revenus annuels, c'est-à-dire qu'ils atteignent, chaque année, la totalité des revenus réalisés pendant l'année précédente. Voilà une première cause de retard. En voici une seconde. Tous les impôts directs sont assis au moyen du rôle (liste par commune des contribuables avec l'indication, pour chacun d'eux, du montant de l'imposition que le Fisc appelle élégamment

la cotisation, et, s'agissant des impôts sur les revenus, du montant de la matière imposable) qui est établi par l'Administration des contributions directes ou Service de l'assiette. Ces rôles ne peuvent évidemment être dressés qu'au cours de l'année suivant celle de la réalisation des revenus. Le Service de l'assiette transmet les rôles au Service du recouvrement qui, nous l'avons vu, est une administration indépendante du Service de l'assiette. Le Service du recouvrement perçoit la cotisation en adressant au contribuable, qui ne le reçoit jamais sans une grimace douloureuse, cet extrait du rôle qu'est le fameux avertissement. Mais il ne peut pas exiger du contribuable qu'il acquitte immédiatement la totalité de la cotisation, car celle-ci est déjà élevée du seul fait qu'elle porte sur l'ensemble des revenus de l'année précédente. D'où une troisième cause de retard: il faut laisser au contribuable un délai de paiement. Les impôts directs sur les revenus, plus encore que les autres impôts directs, sont des impôts payables à terme, car pour toutes ces raisons, un long intervalle de temps sépare le fait générateur (réalisation du revenu) de la créance fiscale et l'exigibilité de celle-ci. Cette lenteur dans la perception des impôts directs sur les revenus, due au mécanisme de ces impôts, est encore accentuée par les autres maux de la fiscalité dont vous constatez, une fois de plus, l'influence mutuelle. Par l'exagération de la pression fiscale, puisque l'impôt général est un impôt de superposition par rapport aux impôts cédulaires et que les taux de ces impôts, surtout le taux progressif de l'impôt général, sont lourds: il faut donc allonger encore le délai de paiement. Par la complexité de la réglementation fiscale qui surcharge de nombreux travaux les contrôleurs et même les percepteurs qui, ne l'oublions pas, ne s'occupent point uniquement du recouvrement des impôts directs: il en résulte que les rôles sont émis et les avertissements envoyés plus tardivement encore. Par la mobilité de la législation fiscale, car à l'époque, déjà tardive, où les rôles devraient être dressés, ni le Fisc ni les contribuables ne savent quel sera le régime, pour l'année en cours, des impôts sur les revenus, parce que le Gouvernement et le Parlement en discutent: par suite, les contribuables, pour faire leurs déclarations de revenus imposables, et le Service de l'assiette, pour établir les rôles, doivent attendre que paraisse le nouveau texte. Nous exagérons, direz-vous peut-être. Voici un exemple tout récent. Comme certains contribuables, nous n'avons reçu qu'en octobre 1948, l'avertissement relatif aux impôts concernant les revenus de 1947 et payables en 1948. Et d'autres contribuables ne l'ont pas encore entre les mains. Les rôles relatifs à ces impôts n'ont pu être dressés qu'après la publication de la loi du 13 mai 1948 qui a modifié rétroactivement, sur plusieurs points, le régime de ces impôts (v. notre article, Semaine Juridique, 1948-1-712). La loi du 24 septembre 1948 a, rétroactivement elle aussi, augmenté de deux décimes (soit 20 %) les cotisations figurant sur ces

rôles. Et aux termes de cette dernière loi modifiant une loi du 6 janvier 1948, les cotisations doivent être intégralement payées, sous peine d'une majoration de 10 %, le 31 octobre 1948 ou le 31 décembre 1948 ou le 28 février 1949, selon que les rôles auront été émis avant le 30 septembre, postérieurement au 30 septembre et antérieurement au 30 novembre, ou après le 30 novembre 1948.

Un tel retard est *nuisible* aux créanciers et même aux débiteurs des impôts. Les collectivités publiques ont besoin, pour régler leurs dépenses, de recettes fiscales dont la périodicité soit fréquente et régulière. Sans doute n'est-il nullement indispensable que les impôts directs soient payés au jour le jour (ce qui serait d'ailleurs pratiquement impossible), d'autant que les impôts indirects dont le recouvrement est, en général, beaucoup plus rapide, assure aux collectivités publiques la continuité d'un certain „roulement de fonds". Mais il est nécessaire que les impôts directs soient perçus selon un rythme en quelque sorte saisonnier, par exemple tous les trois mois. L'intérêt des contribuables à une rapidité relative du recouvrement semble moins manifeste. La plupart d'entre eux souhaitent au contraire ne verser les impôts directs que le plus tardivement possible.... avec l'arrière pensée, peut-être, que le Fisc finira par oublier d'en exiger le paiement. C'est mal connaître le Fisc qui a une excellente mémoire. C'est aussi, et plus encore, ne pas connaître leur propre psychologie et leur véritable intérêt. Car la pression fiscale leur apparaît, en définitive, d'autant plus lourde que la „note", d'ailleurs brutalement présentée, doit être payée en une seule fois alors qu'elle se rapporte à des revenus qui appartiennent déjà au passé puisqu'ils ont été réalisés et même dépensés depuis longtemps.

Ces inconvénients ont été toutefois atténués, depuis plusieurs années, *par les deux procédés du stoppage à la source et des acomptes provisionnels*. Le premier, celui de la retenue à la source, fonctionne actuellement pour l'impôt cédulaire sur le revenu salarié (dans la mesure où cet impôt subsiste) et, d'une façon encore exceptionnelle, malgré son extension par une loi du 13 mai 1948, pour l'impôt cédulaire non commercial. La personne qui paie au contribuable des sommes imposables à l'une de ces deux cédules retient l'impôt, lors du paiement, sur la somme imposable, quels que soient le montant de celle-ci et la date de celui-là. Et elle verse au Fisc, périodiquement (en principe, chaque trimestre) le total de ces retenues. En fin d'année, le Fisc régularise ces dernières et, si le contribuable doit encore quelque chose, le complément de l'impôt cédulaire est perçu par voie de rôle. Le second, celui des acomptes provisionnels, concerne tous les impôts directs (et non pas seulement les impôts sur les revenus) autres que ceux soumis au stoppage à la source. D'après ce procédé, inauguré par la loi du 24 octobre 1942 modifiée à maintes reprises et tout récemment encore par une loi du 6 janvier 1948, tout contribuable ayant payé l'année précédente (par exemple, en 1947)

plus de 20.000 francs d'impôts directs, est tenu d'acquitter l'année suivante (par exemple en 1948), en anticipation des impôts qui figureront dans les rôles de cette année-ci, plusieurs acomptes égaux, chacun, à une fraction déterminée des cotisations payées cette année-là. Le nombre, l'importance et la date de ces acomptes n'ont cessé de varier depuis 1942, ce qui est encore un témoignage de la mobilité de la législation fiscale: actuellement, il y a deux acomptes, d'un tiers chacun payables le 1er février et le 1er mai. Ces acomptes s'imputent sur le montant des cotisations figurant dans les rôles ultérieurement établis. Vous avez certainement remarqué que seuls les gros et moyens contribuables (c'est-à-dire les contribuables ayant payé plus de 20.000 francs d'impôts directs) sont obligés de verser des acomptes. Une loi du 25 juin 1947 avait institué un procédé analogue (avec un seul acompte) pour les petits contribuables. Mais il n'a été appliqué qu'en 1947.

Il est incontestable que ces deux procédés du stoppage à la source et des acomptes provisionnels diminuent sensiblement le retard du recouvrement des impôts directs, sans présenter le danger, qu'à tort certains spécialistes leur ont reproché, de donner aux collectivités publiques la tentation de „dévorer leur blé en herbe" en faisant payer aux contribuables, comme le Fisc avant 1789, les recettes fiscales des futures années. Ces procédés, tels qu'ils sont agencés actuellement, ne font en effet qu'échelonner, sur une année entière, les paiements d'impôts directs correspondant à ladite année. Mais s'ils l'accélèrent sensiblement, le recouvrement des impôts directs demeure encore tardif dans une certaine mesure. Il serait facile de faire disparaître complètement ce mal, surtout après avoir guéri les autres maladies, beaucoup plus graves. Mais comment y remédier? C'est ce que nous allons rechercher en étudiant la thérapeutique de notre fiscalité.

(*A suivre*)

TAX REVENUES IN THE NETHERLANDS IN 1946, IN 1947 AND (AS FAR AS KNOWN) IN 1948

BY J. LOUWMAN

1. *System of Revenue Accounting*

From a technical standpoint taxes in the Netherlands can be divided into two groups: taxes which are levied according to assessment lists and taxes which are not based on assessment lists.

The latter group of taxes are accounted for in favour of the financial year in which they have actually been collected. This group comprises especially the indirect taxes in an economic sense, incident on production and sales (excise duties, turnover tax, import duties, stamp duties and registration fees), but also some direct taxes which are deducted at the source (wage tax, dividend tax and director's fee tax).

The revenue accounting is much more complicated in the case of taxes levied according to assessment lists. The sum credited to a given financial year is not the sum actually received in that year, but the sum imposed according to assessments, even though such assessments have only partly been paid. Another complication is that not only the taxes assessed in the financial year itself are credited to the financial year in question, but also certain assessments of taxes imposed in the year following thereon. This entails that a financial year (n) cannot be closed until the end of the year following thereon ($n + 1$).

If the system of accounting for the taxes levied according to assessment lists worked under normal conditions, the result would be that on the whole, the tax revenue of a single year is accounted for in favour of a certain financial year. The revenue of income tax of, say, the financial year 1946 would, in broad outline, correspond to the tax on the income earned in 1946. A similar result would be obtained in the case of property tax; with company tax the said revenue would, on the whole, correspond to the profits made in 1945, leaving partial financial years of companies out of consideration.

In addition to the three taxes based on assessment lists referred to above, there are three more taxes. Although these latter three taxes are levied by the State, the principal sums thereof are entirely credited

to the Municipal Fund [1]). These taxes are: ground tax, householder's tax and enterprise tax. The first-mentioned two taxes are increased by a surtax of some 200 per cent, which surtax directly benefits the municipal and provincial authorities; the last-mentioned tax is, as a rule, multiplied by a factor of 2.4 on behalf of municipalities, so that a sum of 1.4 times the principal sum accrues directly to the municipalities. The accounting system is, in general, similar to that discussed above.

In connection with the above it must be observed that in post-war years the system did not work as it should have done. This is due to the considerable backlog in dealing with assessments after the liberation and to the fact that it was impossible for the tax administration organizations to work at full capacity (also as a result of the destruction of machines for making out the assessments). As a result of making up for arrears another backlog accumulated in the dealing with the assessments for following fiscal years. Thus considerable sums originating from backlog accrued to post-war financial years, while only part of the assessments which would normally have had to be accounted for was completed. The unfinished part was shifted to a following financial year, in which it appeared as ,,backlog". This matter will be reverted to when discussing tax revenues.

2. *Revenues from Taxes Not Based on Assessment Lists*

The backlog as regards taxes not based on assessment lists was only small. As backlog can be considered: the revenue of the advance levy on income accumulated abroad; a not exactly determinable part of the dividend tax (viz. on dividends earned during the war, but not paid); and a sum of approx. fls 18,000,000 of excise duty on tobacco, which had not been collected at the beginning of 1946.

Table I, which shows the trend of the receipts, can therefore be considered as reasonably reflecting the economic trend in the Netherlands.

However, when studying the table it should be borne in mind that some changes in tax rates were introduced during the period covered by it, the principal ones being:

a - The *wage tax* was considerably reduced for the lower wages and salaries as from 1st July, 1947. Though, on the other hand, the wage tax was increased for the higher incomes, this change resulted in lower revenues. This found expression in the 1947 revenue for only one quarter of a year, owing to the fact that as a rule the amounts deducted at the

[1]) This is a fund the receipts of which are distributed over the municipalities according to a fixed programme.

TABLE I

Revenues from Taxes Not Based on Assessment Lists

(In millions of guilders)

	1946		1947		1948	
	Estimate	Actual Revenues	Estimate (revised in the middle of 1947)	Actual Revenues	Estimate	Actual Revenues
Wage tax	250	337,7	400	459,5	360	510,5
Dividend tax	8	41,4	15	31,5	20	48,0
Director's fee tax	1	1,4	2	3,0	2,2	5,6
Equalization levy	110	136,5	160	177,6	170	202,6
Advance levy on income accumulated abroad	55	31,2	2	0,9	P.M.	—0,2
Import duties	25	50,2	53	66,5	183	251,7
Statistical dues	1,3	3,1	4,5	6,3	5	7,8
Extraordinary wine tax	0,3	0,5	0,4	0,6	0,5	0,1
Excise duty on salt	6,5	6,9	7	3,6	7	8,8
„ „ „ spirits	22	33,7	52	69,8	51,8	101,2
„ „ „ beer	25	30,8	25	28,1	27	19,2
„ „ „ sugar	50	44,7	57	61,9	56	76,4
„ „ „ tobacco	120	131,1	130	151,1	150	177,2
„ „ „ wine	0,6	0,6	1	1,5	1,2	1,4
Tax on gold and silver wares	0,6	0,9	0,8	1,0	0,9	0,9
Turnover tax	300	344,2	457	519,9	535	754,3
Stamp duties	8	11,8	12	16,9	15	19,4
Registration fees	10	14,7	20	23,5	22	44,8
Death duties	60	87,0	60	73,6	68	68,2
Tax on motor vehicles	15	19,8	23	29,5	23	36,7
Total	1,068,3	1,328,1	1,481,7	1,726,4	1,697,6	2,334,6

source are paid in at the end of each quarter. The reduction in tax rates has not caused an absolute decrease in revenues, since the effect of the reduction was exceeded by an increase in earnings.

b - The only import duties levied in 1946 and 1947 were: a special import duty on gasoline, and duties equivalent to some excise duties levied on home-made goods. The uniform customs tariff for Belgium, the Netherlands and Luxembourg became operative on 1st January, 1948, which yielded considerable revenue in 1948.

c - The turnover tax was revised and increased, which coincided with the changes in the wage tax. At the same time a 15 % tax was introduced on luxuries. As regards the time when this found expression in the revenues the same applies as what has been said with reference to the wage tax, viz. only for one quarter in 1947 and throughout the year 1948. The increase in 1948 as compared with the revenue in 1946

(more than twice as much) is thus partly a result of the tax rate changes.

When surveying the total amount of taxes not based on assessment lists, a marked increase in revenues will be noticed, which is largely due to the favourable economic development (increase in production and commercial intercourse) and partly to an increase in wages and prices.

The markedly increasing development and uncertainty on this point in the past caused the estimates — which were, of course, drawn up with the necessary prudence — to be exceeded to a considerable extent year after year.

3. *Revenues from Taxes Based on Assessment Lists*

As stated above under 1, the financial year 1948 (accounting period 1948/49) is not yet closed. Consequently, as regards taxes based on assessment lists it is only possible to submit a survey of the revenues accounted for as relating to the financial years 1946 and 1947.

The upper part of Table II gives a survey of the revenues (assessments imposed) for the financial years 1946 and 1947. In addition to the total revenues, the table also shows a division into amounts which refer to the normal year as such and amounts which were imposed for preceding years. As far as 1946 is concerned this division is partly based on exact data, viz. as to income tax, property tax, ground tax and householder's tax; for the other taxes and for the financial year 1947 the division is based on provisional data, since the statistical elaboration of the figures is not yet completed.

It appears from this survey that large sums have been imposed which refer to arrears, especially so in the case of income tax, company tax and enterprise tax. The forming of a new backlog covering the post-war years could be checked by making use of the system of "provisional" assessments, so that it was possible in the end to catch up a considerable part of the arrears. Nevertheless, the assessments for the post-war years were only partly completed. On the date of closing the financial year 1947 (that is on 31st December, 1948) practically all the "definitive" income tax assessments for 1946 and 1947 had still to be dealt with. As regards company tax the catching up of arrears in favour of the financial years 1946 and 1947 was only slight. However, on 31st December, 1948, the very considerable amount of fls 384,000,000 had been accounted for on behalf of the financial year 1948, which is not yet closed.

The above shows that the increase in tax revenues of 1947 as compared with 1946 (fls 1,681,000,000 in 1947 as against fls 1,217,000,000 in 1946) is largely attributable to increasing clearance of arrears. As far as income tax is concerned the financial year 1947 was the peak year as

regards clearance of arrears, though later years will also be favourably affected. The peak year for company tax appears later, viz. the financial year 1948.

After the "old" backlog, relating to the years 1940—1945, has been cleared, which has nearly been accomplished now, the arrears in respect of the post-war years will be caught up. It will therefore be some considerable time before entirely normal conditions have been restored.

TABLE II

Revenues from Taxes Based on Assessment Lists for the Financial Years 1946 and 1947

(In millions of guilders)

	Revenue financial year 1946			Revenue financial year 1947		
	Total, including arrears	Of which from arrears	Exclusive of arrears	Total, including arrears	Of which from arrears	Exclusive of arrears
State:						
Income tax	958	569 [1]	389	1,310	790	520
Property tax	68	10 [2]	58	64	10	54
Company tax	51	40	11	114	75	39
Corporation property tax	10	7	3	10	9	1
For Municipal Fund:						
Ground tax (principal)	26	2	24	28	2	26
Householder's tax (principal)	20	—	20	22	—	22
Enterprise tax (principal)	84	50	34	133	56	77
Total	1,217	678	539	1,681	942	739
	Estimate for financial year 1946			Estimate for financial year 1947		
State:						
Income tax	890	290	600	570	—	570
Property tax	100	47	53	91,5	40	51,5
Company tax	115	65	50	140	65	75
Corporation property tax	33	13	20	16	14	2
For Municipal Fund:						
Ground tax (principal)	23	—	23	23	—	23
Householder's tax (principal)	15	—	15	21	—	21
Enterprise tax (principal)	30	—	30	40	—	40
Total	1,206	415	791	901,5	119	782,5

[1]) Of which fls 278,000,000 relating to financial year 1945.

[2]) Of which fls 6,000,000 relating to financial year 1944.

The clearance of this "new" backlog calls for a great volume of work to be done, though the sums involved are not so enormous as those involved in the systematization of the disarray for the years 1940—1945.

The lower part of Table II gives the estimates for the financial years 1946 and 1947. Comparing these estimates with the actual revenues given in the upper part of the table is of little value, since the estimates are mainly abstracted from the existence (and accumulation) of arrears. The revenues of the tax-year in question have been estimated regardless of the fact that part of the revenues will be to the benefit of later years. The imposition of assessments for the years 1940—1945 has partly been taken into account (second and fifth columns), but to a far lesser extent than the actual receipts from these arrears. The estimates — exclusive of the sums originating from arrears — will in due course have to be compared with the revenues for the individual tax years after these revenues have been definitely established.

4. *Revenues from Extraordinary Levies*

Though the two extraordinary levies on property — viz. the capital accretion tax and the capital levy — are based on assessment lists, the revenues therefrom are accounted for on the ground of the sums *received* in a given year, i.e. in exactly the same way as is the case with taxes not based on assessment lists.

On 31st December, 1948, the total amount according to assessment lists was fls 3,192,000,000 for these two levies: fls 2,159,000,000 for the capital increase tax and fls 1,033,000,000 for the capital levy. According to estimates it is possible for this total to increase to fls 3,500,000,000.

The receipts accounted for were fls 99,000,000 in 1947 and fls 2,049,000,000 in 1948. The receipts in 1949 are estimated at fls 700,000,000. After the year 1949 the receipts to be expected will mainly be a result of establishing definitive assessments (in some cases this will, of course, also lead to restitutions); then, there are long-term payment arrangements for special cases, so that payments will continue for a number of years.

5. *Volume and Composition of Actual Receipts*

As appears from the foregoing, the accounting of tax revenues per financial year does not afford an insight into the actual *receipts* for each separate year, since in the case of taxes based on assessment lists the assessments imposed, and not the receipts, are booked as revenues.

The total tax revenues for 1946 and 1947 give the following picture (some unimportant terminative items have been left out of consideration):

	Financial Year: 1946	1947
	(In millions of guilders)	
1. Taxes not based on assessment lists . . .	1,328	1,726
2. Taxes based on assessment lists (State and Municipal Fund)	1,217	1,681
	2,545	3,407
3. Extraordinary levies	—	99
Total .	2,545	3,506

The division into taxes not based on assessment lists and taxes based on assessment lists is of little importance from an economic point of view. A better insight into the structure of the tax system is afforded by a division into taxes on income, property, profits and other net earnings on the one hand and the other taxes, mainly cost prise-raising taxes, on the other hand. The former group of taxes made up 67 % of the sum of fls 2,545,000,000 for the year 1946 (cf. the Note in "Public Finance", Vol. 1948, No. 2). This percentage is upwards of 65 % for the 1947 revenues, leaving the extraordinary levies out of consideration.

The data shown in the above statement are not interesting for judging the actual influx of payments. Table III therefore gives a summary of the actual payments, on which the following comments are offered:

The taxes not based on assessment lists are self-explanatory; the figures given represent the revenues accounted for annually.

In the case of the taxes based on assessment lists the amounts given under II are the sums collected on the ground of assessments per year. A deduction has been made from the amounts thus established; this deduction represents the writings-off from guarantees [2]). By requiring taxpayers to deposit guarantees the Treasury attracted large sums in the years 1945 and 1946 (to a lesser extent in later years). These sums referred to already outstanding taxes which could not yet be collected by imposing assessments. The relative payments are shown under item IV, as the object of this table is to give an insight into the amount of money received by the treasury. However, where at later dates the assessments which have meanwhile been imposed are paid by writings-off from deposited guarantees, no actual payments are made, which accounts for the deduction mentioned above. The same applies to the extraordinary levies (item III).

[2]) These guarantees may be looked upon as advance payments, partly voluntary, partly compulsory. On 15th August, 1949, all the guarantees will either have to be compensated by assessments or refunded to the depositors.

TABLE III

Cash Receipts of the State
(including those on behalf of Municipal Fund, Provinces and Municipalities)
(In millions of guilders)

Sources	1946	1947	1948	1948 1st qr.	1948 2nd qr.	1948 3rd qr.	1948 4th qr.
I. Taxes not based on assessment lists . . .	1328	1726	2335	557	550	575	654
II. Taxes based on assessment lists for State and for Municipal Fund (+ surtax) . .	452	1180	1719	337	354	424	604
·/. writing-off from guarantees	113	385	563	178	134	107	144
Actual receipts . . .	339	795	1156	159	220	317	460
III. Extraordinary levies .	—	99	2049	157	919	649	324
·/. writing-off from guarantees	—	17	513	76	306	91	40
Actual receipts . . .	—	82	1536	81	613	558	284
IV. Guarantees deposited (1945) 600	953	316	99	43	26	17	13
V. *Total actual receipts* . .	2620	2919	5126	840	1409	1467	1411
Of which paid with national debt (incl. Registered loan 1946)	40	51	753	37	274	284	158
VI. *Receipts in free and blocked money*	2580	2868	4373	803	1135	1193	1253

When considering items II, III and IV in relation to one another, it is seen that the system of guarantees has had a considerable levelling effect on the receipts of the years in question.

Notwithstanding this levelling effect, the total sum of actual receipts has increased considerably (item V). This is partly due to the extraordinary levies, which should, properly speaking, be left out of consideration when judging the tax receipts as such. The peak of receipts originating from extraordinary levies was in the second and third quarter of 1948, but apart from this special factor there was a considerable increase in the taxes not based on assessment lists, as

explained in section 2. The marked increase of the taxes based on assessment lists will be clear after reading section 3.

After a start had been made with the assessment work, the actual payments followed with a timelag. Owing to the fact that large amounts were paid by writing-off from guarantees the actual receipts in 1948 were not extraordinarily high. Only the last quarter of that year brought more than normal receipts. Therefore, as far as actual payments are concerned, the catching up of arrears will not be of importance until 1949. In this year large amounts of receipts on that account can be anticipated, since the assessment work has made rapid progress, which has increased the amount outstanding on the ground of imposed assessments to a very high figure.

Part of the amounts shown under V has been paid with the registered loan 1946 and other consolidated debt. Where payments were made in this way they had no favourable effect upon the Government's cash resources or floating debt, but resulted in redemption of consolidated debt. The figures under VI represent the amounts paid in money (free or blocked). Payments out of blocked balances were made in settlement of the extraordinary levies and old taxes for 1940—1945. These payments caused a shrinkage of the blocked accounts with banks and consequently contributed towards contraction of the amount of treasury bills in the hands of the banks.

LES CRÉDITS INTERNATIONAUX ET L'ÉQUILIBRE DU COMMERCE INTERNATIONAL [1])

PAR JACQUES E. MERTENS

Chargé de Cours à la Faculté de Droit de l'Université de Louvain (Belgique)

1. *Modifications de structure de l'économie internationale*

En matière de *crédits internationaux*, l'attention des économistes et des autorités responsables de la politique financière des divers pays se porte de plus en plus vers l'étude de formules nouvelles, répondant aux exigences de la structure économique et financière actuelle.

Après la guerre de 1914—1918, on s'est encore trop exclusivement laissé guider par l'exemple des mouvements de capitaux au XIXe siècle, sans tenir suffisamment compte des modifications profondes qu'avait subies l'économie mondiale. Cette attitude explique de nombreux échecs.

Au cours du dernier conflit, et plus particulièrement depuis 1945, le problème des crédits internationaux a pris des proportions jusqu'à ce jour inconnues. De nombreux pays dévastés, désorganisés ou appauvris par la guerre ont un besoin énorme de crédit.

Allait-on renouveler les erreurs des années 1920—1930? On pouvait le craindre. Heureusement, les solutions adoptées ou en voie de réalisation semblent indiquer que l'on s'oriente dans des voies nouvelles, permettant d'éviter ces erreurs. Citons simplement les principales initiatives en cette matière: Lend Lease, Reverse Lend Lease, Mutual Aid, opérations de l'Export-Import Bank, de la Banque Internationale de Reconstruction et de Développement, du Fonds Monétaire International, divers prêts américains, notamment à la Grande-Bretagne, et, enfin, le Plan Marshall.

Ces initiatives sont justifiées par les modifications profondes des conditions du base du fonctionnement de la vie économique et financière internationale. Depuis le XIXe siècle, le „climat" international est totalement changé.

Deux aspects particuliers de ces modifications de la structure

[1]) Communication faite au Congrès de l'Institut International de Finances Publiques à Rome, le 1er Octobre 1948.

économique et financière internationale revêtent une importance primordiale pour les mouvements de capitaux: la relation entre les mouvements de biens et les crédits internationaux et les obstacles aux transferts internationaux de biens et de capitaux.

2. *Mouvements de biens et mouvements de capitaux*

Au XIXe siècle, les capitaux ont en quelque sorte suivi les biens. Les pays industriels évolués ont exporté une masse énorme de biens d'investissement vers des pays moins évolués, tels que, par exemple, la Russie et l'Amérique du Sud. En même temps, ils ont investi des capitaux dans ces pays. Mais les investissements s'effectuaient principalement sur la base de considérations de *rendement ou de plus-values*, en un mot en fonction de l'avenir économique du pays qui recevait les capitaux. Parce que telle entreprise coloniale, tel chemin de fer sud-américain, telle plantation en Extrême-Orient semblaient un placement productif, les détenteurs de capitaux d'Europe achetaient des titres d'emprunt ou des participations sous forme d'actions. Ainsi se constituèrent, dans la plupart des pays évolués d'Europe, d'importants portefeuilles étrangers. Ces investissements permettaient aux pays moins évolués de s'équiper et finalement, à longue échéance, de rembourser les capitaux prêtés.

Ainsi, les mouvements de capitaux favorisaient le développement du commerce international, qui ne se heurtait d'ailleurs pratiquement à aucun obstacle. Les courants commerciaux étaient soutenus par le crédit international, sans devenir nécessairement exclusivement fonction de celui-ci.

Actuellement, au contraire, les mouvements commerciaux sont devenus presque totalement dépendants des mouvements de capitaux: le commerce mondial languit, faute de devises, principalement par défaut de dollars.

Déjà depuis 1918, les destructions de guerre et les réparations, l'inflation, l'instabilité monétaire et la grande crise mondiale ont provoqué pas mal de troubles. Les capitaux se déplacent en fonction non plus de perspectives de rendement, mais bien de considérations beaucoup plus complexes, telles que: stabilisation des monnaies (divers prêts entre 1920 et 1930), contingences politiques, réarmement, effort de guerre, restauration de pays dévastés par la guerre.

Alors qu'au siècle dernier, les libres mouvements du commerce international avaient une profonde influence sur l'orientation et le volume de crédits internationaux, nous voyons actuellement une situation totalement opposée: ce sont les crédits obtenus ou à obtenir qui déterminent les possibilités d'importation et d'exportation, les pays vers lesquels on exporte ou desquels on importe, le volume du commerce international et souvent même la nature des marchandises ou des services échangés.

En plus de cela, il faut tenir compte des mouvements des capitaux flottants à court terme (hot money). Ici également les contingences politiques ou financières ont beaucoup plus d'importance que le rendement.

Cette divergence de nature entre les mouvements de capitaux au XIXe siècle et au XXe siècle s'est encore accentuée ces dernières années; plus que jamais, les achats de marchandises à l'étranger sont dépendants de l'obtention de crédits. Ce fut la situation de l'Europe depuis 1945, notamment pour les importants achats de biens de consommation et puis de biens d'investissement dans la zone-dollar et en général dans les pays non-européens. La situation s'est même aggravée au cours des derniers mois; on constate en effet un ralentissement du commerce intereuropéen. Par suite de la désorganisation de l'économie européenne et du manque de moyens de paiement, on se trouve devant la nécessité de ramener le volume des transactions commerciales entre les pays d'Europe à la mesure des crédits disponibles.

3. *Liberté ou contrôle du change et du commerce*

Une seconde différence entre la situation actuelle et celle que l'on connut au XIXe siècle mérite de retenir l'attention.

Au XIXe siècle, aussi bien dans les pays ayant un étalon métallique que dans les pays à monnaie flottante, le change et les mouvements commerciaux pouvaient librement s'adapter aux modifications des conditions économiques.

Ainsi, notamment, les mouvements d'or et les fluctuations des taux de change jouaient le rôle de correctifs à l'égard des mouvements excessifs de capitaux ou tout au moins facilitaient la restauration des l'équilibre. De même, les transactions commerciales entre pays n'étant pas soumises à restrictions, il n'y avait guère d'obstacles à l'acquisition ou au transfert de biens d'un pays à l'autre.

Actuellement, le contrôle des changes et du commerce international est encore en vigueur dans de nombreux pays. La plupart des cours des changes sont maintenus à des taux fixes. De ce fait, les mouvements de capitaux se heurtent à une série d'obstacles. Par ailleurs, ces mouvements n'ont plus sur les taux de change et sur les transactions commerciales les effets qu'ils avaient au XIXe siècle et qui contribuaient à maintenir un certain équilibre entre les divers pays.

4. *Crédits internationaux et équilibre du commerce international*

Sans doute, l'on pourrait encore souligner de nombreuses autres modifications dans la structure des mouvements de capitaux depuis le XIXe siècle.

Les deux points signalés plus haut suffisent cependant pour justifier une remarque qui a son importance.

Puisque, de plus en plus, les mouvements de capitaux, dans les circonstances actuelles, déterminent en grande partie aussi bien les mouvements du commerce international que la nature des marchandises échangées, il importe de veiller à ce que les crédits internationaux ne désorganisent pas fondamentalement ce que l'on a appelé le „réseau du commerce mondial" [1]), c'est-à-dire les courants naturels du commerce international, tels qu'ils résultent des contingences géographiques (richesses naturelles, climat, localisation), de l'équipement et de la spécialisation des divers pays et de leur évolution future.

Ce „réseau" des transactions internationales économiques et financières a sans doute été profondément bouleversé par la guerre. Le nouvel équilibre vers lequel il tend sera sensiblement différent de la structure qu'il présentait avant la guerre.

Quoi qu'il en soit, les échanges de biens et de services entre nations prendront d'ici quelques années une forme qui doit être déterminée par les conditions stables et permanentes de l'économie de chaque pays, et non par des mouvements de capitaux, nécessairement temporaires et justifiés en partie par des considérations extra-économiques. Les crédits internationaux n'ont précisément d'utilité que s'ils aident les pays à atteindre la stabilité monétaire et un plein développement économique, base de la restauration d'une structure normale et équilibrée des échanges internationaux.

Or, rien ne prouve que les crédits internationaux atteignent toujours et par eux-mêmes cet heureux résultat. Ils peuvent, par exemple, à un certain moment, dispenser un pays d'un effort de redressement cependant nécessaire (notamment au point de vue budgétaire), lui permettre un niveau de consommation excessif (importations de biens de consommation). Dans de tels cas, l'aide étrangère passe dans un tonneau des Danaïdes, et le crédit international, au lieu de porter remède à une situation, en accentue au contraire les faiblesses.

Prenant un autre exemple, on peut citer le cas d'un pays qui accorde un crédit pour financer ses exportations au détriment de courants commerciaux existants. Les mouvements de capitaux, encore une fois, auront pour effet de déranger la structure des transactions internationales.

Ceci est d'autant plus important, que les mouvements de capitaux prennent actuellement de plus en plus la forme des prêts intergouvernementaux ou de prêts effectués par des institutions de caractère public ou semi-public, ce qui est de nature à donner à ces mouvements une orientation unilatérale et moins conforme aux exigences économiques. Les investissements privés ne jouent plus, pour le moment tout au moins, un rôle comparable à celui qu'ils eurent au XIXe siècle.

Il importe donc, en raison de la situation dans laquelle se trouvent actuellement les échanges de biens et de capitaux sur le plan inter-

---

[1]) „Le réseau du commerce mondial", Société des Nations, 1942.

national, de prêter une attention toute particulière aux répercussions économiques des crédits internationaux. Les crédits doivent être octroyés en fonction des nécessités économiques, les capitaux doivent être au service de l'économie, et non l'inverse.

Si l'on ne respecte pas ce principe, les mouvements de capitaux risquent d'accentuer la désorganisation de l'économie mondiale ou de laisser subsister les difficultés auxquelles des initiatives, telles que le Plan Marshall, s'efforcent de trouver une solution.

Orienter exclusivement les échanges commerciaux d'après les mouvements de capitaux reviendrait, par exemple, à forcer les pays débiteurs à s'adresser uniquement aux marchés des pays prêteurs et à amener les pays créditeurs à vendre uniquement à ceux à qui ils veulent bien prêter, indépendamment des courants commerciaux existants et de la spécialisation internationale traditionnelle des divers pays.

La première conséquence d'une telle politique serait vraisemblablement de créer des courants commerciaux artificiels, qui ne pourraient pas se maintenir une fois que les crédits accordés auraient été épuisés ou qui, en se maintenant ultérieurement, s'avèreraient, à longue échéance, anti-économiques.

Des remarques similaires pourraient être faites concernant des mouvements de capitaux d'un volume excessif eu égard à la structure économique d'un pays déterminé ou imposant à celui-ci des charges d'intérêt et d'amortissement dépassant ses capacités normales.

Il suffira d'avoir signalé le problème, sans qu'il soit nécessaire de donner de plus nombreux exemples des dangers que peuvent comporter des mouvements de capitaux, qui ne seraient pas judicieusement orientés. Le succès du relèvement économique de l'Europe dépend en grande partie de cette orientation.

On se trouve incontestablement là devant un problème extrêmement complexe et délicat, dont la solution n'apparaît que progressivement.

5. *Eléments d'une solution*

Il ne peut être question de fournir une „solution toute faite" au problème de l'orientation des crédits internationaux dans les contingences actuelles.

Tout au plus peut-on relever quelques „éléments" d'une solution.

On pourrait se demander comment les difficultés devant lesquelles on se trouve actuellement ne se sont pas présentées au cours du XIXe siècle, alors qu'il y avait un mouvement unilatéral de capitaux des pays industriels évolués vers les pays moins évolués.

Mais les mouvements de capitaux au XIXe siècle se sont développés au milieu de circonstances particulièrement favorables. Ils venaient de *divers pays* producteurs de biens d'investissement, mais ayant eux-mêmes

besoin de matières premières et notamment de produits agricoles, tandis que la plupart des pays emprunteurs, qui demandaient des biens d'investissement, pouvaient exporter des matières premières industrielles ou agricoles. Actuellement, il n'y a que quelques rares pays prêteurs, et le plus important d'entre eux, les Etats-Unis, n'a qu'un besoin limité d'importations.

De plus, alors qu'actuellement les transferts monétaires et les échanges commerciaux sont soumis à de nombreuses restrictions, le XIXe siècle a joui du privilège de voir Londres jouer le rôle à la fois de grand marché international, de banque mondiale et de „clearing-house" de toutes les monnaies. De ce fait, un prêt en n'importe quelle monnaie pouvait, par l'entremise de la place de Londres et grâce au rôle international de la Livre Sterling, être utilisé à des achats dans n'importe quel pays du monde. Si, par ailleurs, on tient compte du fait que les taux de change pouvaient varier ou, tout au moins, que les adaptations se faisaient par des transferts internationaux d'or ou d'argent, et, enfin, que les plus importants mouvements de capitaux étaient de caractère privé, on comprendra pourquoi au XIXe siècle les crédits internationaux n'ont pas eu tendance à troubler, mais plutôt à favoriser les échanges commerciaux.

Il a été exposé plus haut qu'il n'en sera pas nécessairement de même dans l'avenir.

Il est cependant certain que l'on cherche actuellement à donner aux mouvements de capitaux une orientation telle qu'ils favorisent un développement équilibré des échanges internationaux et de la structure de chaque pays en particulier.

Pendant la guerre, les systèmes du Lend Lease et du Mutual Aid ont tenté d'éviter les écueils des dettes interalliées de 1914—1918.

De même, en matière de réparations, la solution adoptée s'écarte de celle qui avait fait l'objet de la célèbre critique de Lord Keynes en 1920.

Le prêt de 3,7 milliards de dollars accordé par les Etats-Unis à la Grande-Bretagne en décembre 1945 est sans doute l'opération la plus suggestive à cet égard, puisqu'il comportait une série de clauses tendant à promouvoir les échanges internationaux et la libre transférabilité de monnaies.

Enfin, le Plan Marshall constitue l'essai le plus récent, d'ailleurs encore en plein développement. Le premier objectif des dons et des prêts accordés sous le bénéfice du Plan Marshall est de remettre l'économie européenne sur pied et, comme le dit le préambule des Accords de Coopération Economique signés entre les Etats-Unis et les différents pays bénéficiaires, „de permettre à ces pays de devenir, par leur effort individuel et concerté, indépendants de toute aide économique extérieure de caractère exceptionnel".

A la lumière de ces exemples, on peut indiquer *quelques-unes des conditions auxquelles doivent répondre les crédits internationaux*, dans les contingences actuelles, si l'on veut qu'ils contribuent à un développement harmonieux des échanges internationaux.

1 - Sur le plan interne, les crédits internationaux doivent tendre *à créer dans chaque pays en particulier une situation d'équilibre* à la fois sur le plan monétaire (inflation), budgétaire (équilibre du budget) et économique (prix, salaires, commerce international, balance des paiements, épargne et investissements). Il faut bannir tout crédit (notamment les crédits de consommation, aussi bien pour les particuliers que pour l'Etat) qui permet à un pays de se maintenir en déséquilibre sans subir les conséquences de cette situation. En effet, un tel crédit ne résout pas les difficultés et maintient au sein de la collectivité internationale un facteur de trouble pour l'avenir.

2 - En ce qui concerne *les possibilités de transfert de chaque pays*, il y a lieu d'éviter tout prêt, dont les intérêts et l'amortissement constituent une charge excessive, pour la couverture de laquelle le pays en question ne trouvera normalement pas les devises nécessaires. Il vaut mieux, si l'aide requise par un pays dépasse ses possibilités futures de transfert, fournir l'aide sous forme de dons, sinon l'on crée des difficultés insurmontables pour l'avenir et, par conséquent, de nouvelles causes de déséquilibre.

3 - Sur le plan international, *les crédits doivent promouvoir le développement du commerce international dans des voies qui pourront se maintenir* lorsque les mouvements de capitaux qui en sont la cause auront disparu. Ceci implique que les pays créditeurs n'imposent pas à leurs débiteurs l'obligation d'utiliser le prêt à acheter des marchandises chez eux. Le prêt devrait être utilisé à l'achat des biens les plus utiles au relèvement économique du pays envisagé; l'achat de ces biens devrait être fait éventuellement auprès d'un pays tiers, économiquement le mieux désigné pour fournir les biens. Ceci suppose évidemment un commerce international triangulaire (ou multilatéral), puisque en définitive les capitaux devront refluer directement ou indirectement vers le pays prêteur, sous la forme d'achats sur le marché de celui-ci.

Des dispositions s'inspirant de ces principes figurent dans les accords relatifs au Plan Marshall.

4 - L'idéal serait d'en arriver à *une utilisation entièrement libre des capitaux prêtés*, en ce sens qu'ils pourraient servir à n'importe quels achats dans n'importe quel pays.

La chose n'est pas difficile à réaliser lorsqu'il s'agit d'un prêt en une devise rare, demandée par tous les pays. Il suffit d'obtenir du prêteur l'autorisation nécessaire. En fait, ce fut le cas avec le prêt de 3,7 milliards de dollars des Etats-Unis à la Grande-Bretagne. Mais il semble qu'en raison du résultat apparemment décevant de ce prêt les Etats-Unis

ne soient plus disposés à tenter un nouvel essai. Dans son ensemble, le Plan Marshall est plus restrictif à cet égard. Nous estimons cependant que l'échec partiel du prêt à la Grande-Bretagne doit être attribué à des causes particulières, notamment au fait que le prêt pouvait être utilisé pour le financement de l'ensemble de la balance des paiements de la Grande-Bretagne.

En définitive, l'aide fournie par le Plan Marshall devra s'orienter vers une formule d'utilisation entièrement libre. Une telle possibilité est déjà prévue pour la contrepartie des dons, qui pourrait être utilisée pour le financement du commerce intereuropéen. Il semble toutefois qu'il faudra aller encore plus loin dans cette voie.

5 - Enfin, dans la mesure où la capacité d'accorder des crédits sur le plan international se concentre dans les mains d'un ou d'un petit nombre de pays, ceux-ci doivent admettre, sous peine d'entretenir un déséquilibre *permanent* dans les échanges internationaux, que *leurs débiteurs s'acquittent de leurs obligations* sous la forme de biens et de services qu'ils savent produire et que les pays créditeurs veulent bien accepter. Evidemment, ceci peut s'effectuer, encore une fois, par le truchement du commerce international triangulaire ou multilatéral. Mais en définitive, les pays créditeurs ne peuvent pas en même temps exiger le remboursement de leurs prêts et refuser d'accepter les biens ou services, qui sont pour leurs débiteurs les seuls moyens de les rembourser.

Ceci implique chez les uns et chez les autres des modifications des structures de production et de consommation et des adaptations du niveau général de vie.

Les débiteurs doivent faire un effort pour produire ce qui peut se vendre (directement ou indirectement) sur le marché du pays créditeur et à un prix tel qu'ils puissent l'y vendre; de leur côté, les pays créditeurs ne peuvent pas faire obstacle à ces importations et doivent même s'efforcer d'adapter leurs habitudes de consommation à leur structure de pays créditeur.

Sans un tel effort, les mouvements de capitaux engendreraient nécessairement des déséquilibres graves.

Le problème est évidemment rendu plus difficile dans la mesure où le principal créditeur est un pays se suffisant en grande partie à lui-même. Par ailleurs, sa solution est facilitée pour autant que l'on parvienne à donner au commerce international et aux transferts monétaires internationaux un caractère véritablement multilatéral et que les taux de change et les échanges commerciaux puissent s'adapter avec plus ou moins de liberté aux conditions économiques des divers pays.

FOREIGN CREDITS AND THE EQUILIBRIUM IN FOREIGN TRADE

SUMMARY

In attempts to formulate new principles for foreign credits allowance should be made for the fundamental changes in the structure of international economy and finance. Whereas in the 19th century international capital movements followed, as it were, the flow of foreign trade, today the flow of trade has become almost entirely dependent on capital movements. Besides, in numerous countries foreign trade and exchange are still controlled.

It is important, therefore, to take special care that foreign credits do not affect normal or traditional trends in business and do not create any artificial trends which could not last. It was possible to escape this danger in the 19th century, thanks to the presence of a particularly favourable international economic structure, which included free trade and exchange, the international role of the situation of London and the international character of sterling.

As the circumstances are no longer so favourable, at least the following principles should be observed when foreign credits are granted:

(*a*) only grant credits tending to restore the economic equilibrium in the recipient countries;

(*b*) take into account the borrowing country's capability of transferring;

(*c*) take care that the loans direct international trade in such a way that a balanced and even flow of trade can continue when the credits will be exhausted;

(*d*) leave the borrowing country the greatest possible freedom in the utilization of the credits granted;

(*e*) create such international conditions that the debtor countries can meet their obligations towards the creditor countries by the supply of commodities.

BOOK REVIEW/CRITIQUES

Gerard Dehove, „Impôt, Economie et Politique". I. „Pression fiscale et équilibre économique".

Cet ouvrage représente le premier volume d'un ensemble qui doit paraître sous le titre ci-dessus et dont le second traitera de „Pression fiscale et Sociologie politique".

On se sent saisi d'admiration dès qu'on a pu prendre connaissance des difficultés à travers lesquelles ce premier volume a été écrit dans un camp de prisonniers de guerre. Grâce à des efforts considérables de l'auteur et le secours de plusieurs personnalités (il mentionne en particulier sa femme, qui lui procura la documentation nécessaire) le premier volume était achevé en décembre 1943; en 1944 il était accueilli à la Faculté de Droit de Paris et jugé digne des plus hautes récompenses.

Le livre en question pour le lecteur présente en réalité deux parties distinctes. Dans la première partie l'auteur s'explique sur le calcul économique d'une façon élémentaire. Cette partie est devenue un „précis" des plus succincts et en même temps des plus clairs qui existent dans le domaine de l'économie théorique.

Au premier abord, on est enclin à se demander s'il était nécessaire d'insérer une partie introductive de l'économie pure dans un livre, qui traite certaines problèmes de l'imposition, qui ne seraient susceptibles que d'intéresser les spécialistes. Mais on s'aperçoit que cette partie ne sert que de champ à l'auteur pour reprendre plus loin (au titre III) ses observations sur les théories de la valeur. Là il s'explique longuement sur les théories de Paréto et d'autres théoriciens italiens, qui, à certains points, ont porté l'économie marginaliste au delà du champ visuel des écoles autrichiennes, anglaises ou américaines. Dans ce même titre l'auteur examine si ses théories, développées jusqu'ici à la base du calcul économique marginaliste, se tiennent, lorsqu'elles sont considérées à la lumière des doctrines italiennes. C'est une vérification qui est au fond un examen de la supériorité de la théorie mathématique de l'équilibre sur la théorie marginaliste et qui tourne entièrement en faveur de la théorie marginaliste.

En retenant cette division de l'ouvrage, pour le spécialiste de l'imposition le centre de gravité est situé dans les titres I et II, où

M. Dehove a traité de façon claire et scientifique quantité de problèmes qui sont trop souvent négligés.

Quant à l'évasion fiscale, l'auteur discerne l'évasion licite et l'évasion illicite. La première conduit à la fraude fiscale ou à la contrebande, selon le cas d'un impôt direct ou indirect.

On pourrait mettre en doute l'exactitude d'une telle qualification juridique dans un traité qui explique les problèmes d'une façon rigoureusement économique, même s'il y avait certaines différences de caractère économique entre les notions traitées. Somme tout, dans le cas de l'évasion illicite, comme dans le cas de l'évasion licite, le contribuable doit supporter certains coûts; les différences portent sur des nuances. Il semble donc préférable dans un traité économique de se borner à l'étude des effets de l'évasion de l'impôt — c'est-à-dire la disponibilité de surplus d'utilité — sur les faits et gestes économiques du contribuable.

De même, si l'on parle du phénomène de la compensation, l'économiste doit toujours avoir en vue les utilités sacrifiées que le contribuable cherche à rattraper, sans préjudice de la qualification juridique. C'est donc à juste titre que l'auteur rejette le terme italien „rimozione" qu'à proposé Einaudi et qui serait synonime d'„évasion licite" (page 127).

Dans les sections suivantes l'auteur examine successivement les théories de la compensation pour arriver à la conclusion, que l'impôt tend toujours à provoquer une production accrue de la part du contribuable, mais jamais de telle sorte que le revenu disponible après l'impôt soit égal au revenu antérieur. En d'autres termes, il y a toujours compensation partielle et jamais compensation totale (page 155).

Ensuite M. Dehove fait des recherches sur le nouvel équilibre entre les consommations du contribuable après l'impôt. Il constate, que, dans le cas d'un prélèvement direct sur le revenu, la réduction de consommation, au lieu de porter immédiatement sur toutes les marges, supposées égales, porte, en réalité, sur les marges des consommations dont l'utilité particulière est la plus faible (page 197).

Dans le cas d'un impôt indirect, tout le problème consistera à déterminer l'influence de l'impôt sur l'utilité marginale, présentée par la consommation imposée (page 198).

Le titre II est d'importance spéciale, parce qu'il traite amplement de la translation. Dans la littérature spécialisée moderne on ne rencontre que très rarement un exposé aussi clair et complet sur ce sujet. L'auteur fait la distinction entre:

la percussion,
la translation,
l'incidence,
la diffusion.

On a affaire à la percussion, dès que la loi de l'impôt désigne

spécialement une catégorie de citoyens, comme étant assujettis à son payement. Lorsque le contribuable légal parvient à reporter sur un autre, la charge de l'impôt, on se trouve en présence de la translation, ou transfert ou encore répercussion de l'impôt. La translation désigne le processus du transfert de l'impôt, d'un contribuable *de droit* à un contribuable *de fait*.

L'auteur discerne, comme cela se fait dans les ouvrages spécialisés modernes, la translation en avant et en arrière, puis encore l'amortissement. Il semble qu'il considère l'amortissement comme une translation en arrière, d'un genre particulier (page 209). Pourtant la différence entre ces deux termes n'apparait pas absolument claire.

Si l'impôt s'arrête et se fixe sur le dernier contribuable de fait, on a affaire à l'incidence de l'impôt. Mais les effets de l'impôt ne s'arrêtent pas avec l'incidence. L'économie individuelle qui supporte définitivement le poids de l'impôt, subit une diminution de son revenu. Les autres conditions restant inchangées, elle doit restreindre sa consommation, ce qui diminue les revenus de ses fournisseurs. Ceux-ci se trouvent dans l'obligation de restreindre, eux aussi, leur consommation, c'est-à-dire qu'ils réduisent, à leur tour, les revenus de leurs propres fournisseurs. De proche en proche, l'impôt se diffuse entre tous les contribuables, en provoquant un resserrement général de sa consommation privée (page 211).

Donc, dans cette multitude de phénomènes, à la recherche de la charge d'un impôt, pour éviter d'obtenir des résultats tout à fait erronnés, il importe de connaître les conditions dans lesquelles l'action de l'impôt se poursuit d'une phase dans l'autre du processus économique.

Or, M. Dehove étudie successivement la translation en rapports avec le régime de monopole, avec la nature et l'élasticité de l'offre, ainsi qu'avec la nature et l'élasticité de la demande, pour arriver à la nouvelle théorie de la translation: la dynamique de la demande. Là il commence par critiquer la théorie traditionnelle de la translation: tout impôt étant considéré comme une augmentation du coût de production et une diminution des profits, le producteur se trouve naturellement porté à diminuer son offre. Rien n'est pourtant moins vrai d'après M. Dehove. Si un produit est frappé d'un impôt, c'est exactement comme si le producteur consignait au fisc 10 % de son produit, que le fisc vendrait directement. Mais cela ne modifie pas la production.

Au contraire, *la demande* est susceptible d'une réaction subite. Car après l'impôt le stock est diminué du taux de l'impôt. „Dix pour cent en moins sur sa consommation de pain, par exemple, constituerait, en effet, un sacrifice bien supérieur à une restriction identique sur sa consommation de fleurs, à supposer qu'il en achetât.

L'effet d'un impôt général et égal pour tous les revenus est donc

de modifier les courbes antérieures de la demande des contribuables" (page 270).

L'auteur applique sa théorie nouvelle à l'impôt direct aussi bien qu'à l'impôt indirect, d'une façon qu'il serait trop compliqué de reproduire ici.

Même si l'on ne peut suivre l'auteur dans toutes ses démarches, il ne reste pas moins à M. Dehove le mérite d'avoir montré dans le domaine de la translation, un terrain fructueux à explorer.

Il reste seulement à signaler dans le titre III, le paragraphe 2, dans lequel a été traité de l'affirmation d'une morale nouvelle. Là l'auteur fait la comparaison de la théorie marginaliste avec les doctrines économiques des fascistes. Il rejette la valeur sociale développée par Arias, Carli et Spirito ainsi que l'identité absolue entre l'individu et l'Etat.

M. Dehove a conçu et développé son sujet sans entretenir aucun contact avec le réel. Cela constitue en même temps la force et la faiblesse de son livre. Parfait comme construction logique, son édifice doit encore faire la preuve qu'il n'est pas un château en Espagne. En revanche il a eu l'avantage de développer la philosophie de la pression fiscale sans les entraves que lui auraient imposés les réalités banales.

Somme toute: il est incontestable qu'on a ici affaire à un ouvrage remarquable, dont le deuxième volume sera attendu avec impatience par les lecteurs du premier. J. A. Monod de Froideville

Kurt Heinig, Das Budget. Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1948.

The author is a German who fled from his country as early as 1933 (before that time he was a member of the Reichstag Budget Committee) to establish himself in Sweden, where he wrote this book.

The work will consist of two parts. The first part is entitled: Budget Control (Die Budgetkontrolle) and the title of the second is not yet given.

The first part will contain 5 chapters: I Introduction, II The concept 'control'; III The purpose of control; IV The realization of control; V Political control. A book of 160 pages has now appeared as a first instalment, containing chapters I and II and part (probably a small part) of chapter III.

In the preface it is justly said that *the publication of the State Budget was one of the greatest political acts of the 19th century* and that its secrecy was the first sign of the approaching second world war.

Chapter I, *Introduction*, consists of five sections, which I will treat in an order somewhat different from that of the book, because, I think, this will give a better insight.

Origin and history of the word 'budget'. This word originates from England

and is derived from a Gallic word meaning 'knapsack'. It was first used in the sense of money-bag, purse, later to indicate a bag in which official papers, including the surveys of Government finance, were carried to Parliament. As such the word dates back from the early part of the 18th century. And today the Chancellor of the Exchequer once a year still carries his tax proposals and his statement of the nation's financial condition in such a leather 'budget' (bag); in the literal and in the figurative sense '*he opens the budget*'.

In France the word 'budget' in its present meaning dates back from the beginning of the 19th century.

To these considerations the author adds some definitions of 'budget' which he came across during his studies. Two of these, characterized by their succinctness, follow here:

President Taft, testifying before the Select Committee on the Budget, called it: "The business prospectus of the Government for a year".

President Roosevelt, in the Budget Message of Jan. 4th, 1940, said: "The Budget of the United States is a statement that reflects in money terms what the Government does for the people, and what the people contribute to the Government".

The Budget cycle and its way through the State Government.

In the Budget cycle 5 phases may be distinguished. In enumerating them, the Government departments concerned in these phases will be mentioned at the same time. It is found that in this cycle two parallel forces are at work, viz. that of the Legislature and that of the Executive. The basis is a democratic-constitutional State, where the budget-controlling department is an *independent* body.

The first phase is that of preparation, i.e., in the usual terminology: the *framing* of the Budget by the Executive. The second phase is the "Bewilligung", the *enactment of the Budget by the legislator*. The third phase, which is in the hands of the Executive again, is the *realization* (execution) of the plans, financially: the incurring of expenses and the collection of revenue, and the subsequent compilation of the figures in a final statement, in a document in which the financial management is summarized, the *Accounts*. Then comes the fourth phase, the verification of the Accounts by the independent controlling body, which reports on this verification to the Executive and to Parliament. The last phase, which finds its support in the verification, is the *enactment* of the Accounts by the legislator, which involves a *discharge* of the Executive.

Appreciation of the Budget cycle. To find the answer to the question whether this cycle operates satisfactorily, Heinig wants to consider the following three points:

(1) the time required for the whole cycle;

(2) whether in the separate phases — and, consequently in the whole cycle — operations proceed smoothly;

(3) to what extent the verification functions well and produces results.

These points are also of importance in measuring the powers emanating from Parliament and the Executive.

As regards the first point, the author is of opinion that for the 5 phases, which overlap to some extent, 4 years are required: for the 1948 Budget phases 1 and 2 would fall in 1947, phase 3 in 1948, phase 4 in 1949 and the last phase in 1950. England, he says, manages in 2¾ years. To my mind, this is not a correct comparison; for England has the *cash* system, which means that only expenditures incurred before the end of the Budget year are incorporated in the Accounts for that year. The same procedure is followed with receipts. It is obvious that, if the Accounts are not left 'open' for some time after the end of the financial year, the Accounts can be drawn up at short notice.

In this connexion the author compares the period of about 4 years mentioned by him with that which is usually required for this cycle in private undertakings. There the period is much shorter, which he attributes to two causes. In the first place, the circumstance that at present most undertakings, except some large ones, still do not have the first phase (the Budget Estimates). The second circumstance is explained in the following quotation, in which I italicized some parts:

"On the other hand, the verification in private undertakings, *which is restricted to arithmetical correctness*, does not correspond with the audit of State Budgets, which includes, in addition to the arithmetical comparison between "assets" and "liabilities", *a critical verification and control as to economy and efficiency*, and also as to constitutionality and political justifiability" (page 11).

(Zum anderen deckt sich die privatwirtschaftliche Revision, die sich auf rechnerische Richtigkeit beschränkt, nicht mit der Prüfung des staatlichen Budgets, bei der neben dem rechnerischen Vergleich zwischen "Soll" und "Ist" eine kritische Revision und Kontrolle auf wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, weiter auf Verfassungsmässigkeit und politische Verantwortlichkeit vor sich geht.)

Our public accountants will probably frown when they read the first part of the quotation. Personally, I was pleased to read the assertion in the second part, which assigns efficiency control to the independent controlling body, because in this country the view is sometimes held that only *verification* and not also the control of *efficiency* belongs to the task of the controlling body.

After the above description and analysis of the concept 'budget', it is easy to discuss the section that the author placed first, viz. *The principles underlying the Budget and the demands to be made on the Budget.* By 'budget' H. means the whole complex of Budget and Accounts. The concept 'budget' relates primarily to planning and, consequently,

the *first* principle underlying it is that of "*Vorherigkeit*" (Vorherig = preceding). In my opinion, the word 'planning' expresses the basis better than "Vorherigkeit", which only indicates a difference in phase.

The second principle mentioned by the author is the circumstance that the Budget is generally assumed to be for one year. Another requirement is the *comparability* of Budget and Accounts.

Two more requirements of the Budget which have developed in the democratic-constitutional State are: *publicity* and *equilibrium*. Publicity proves that the people also have a voice in the matter of public finance. Equilibrium is a test for sound Government finance. The author simply takes this for granted. Though, as a historical fact, it may be true, in the modern conception of public finance the problem is less simple; but we shall refrain from commenting on this statement until we know what the author has to say on the subject in part II.

The final section of Chapter I is entitled: *The classical Budget principles in the future*. The author remarks that in the countries with a dictatorial Government these principles had been thrown overboard, but that nothing better had been introduced instead. Thus, even in those States a harking back to the old forms may be noticed.

Chapter II, the Control, occupies 140 of the 160 pages of the first part. H. begins with a section on terminology and states that on this point uniformity is still far to seek. Then the author deals with the functions of control, distinguishing *two, essentially different functions*, which he calls:

Revision (Nachberechnung, Vergleichung)

Kontrolle (Beobachtung, Ueberwachung).

The word "Revision" can, I think, be best translated by 'verification': comparing with documents, fixing the correct figures and their correct digestion, ascertaining whether what has taken place is in agreement with rules, regulations, laws. This verification, which is primarily the task of the Executive, already includes some elements of the "Kontrolle" (Ueberwachung), e.g., in so far as efficiency is considered at the same time.

The appreciation of Budget results by Parliament may be indicated by the word "Kontrolle", which, however, also includes elements of verification. It is even possible that, for instance, Parliament ordains that another "Revision" shall be carried out.

The author makes a plea for international uniformity on this point. This is no doubt desirable, but then he should not have made a proposal in which different meanings are attached to two words (revision and control) which, as a rule, are employed for the same complex of ideas.

By far the largest part of Chapter II and, hence, the largest part of part I (viz. pages 40—153) is devoted to the subject: *Die Rechnungsprüfungsbehörde*, the State department for Budget Control, Audit

Department, Board of Audit, General Accounting Office, Cour des Comptes, Rechnungskammer, Rechnungshof, Reichsrevisionsamt, Rekenhof, Rekenkamer.

The author rightly says that the importance of this controlling body is determined by its *equality of rights* (Ebenbürtigkeit) and its *independence* (Unabhängigkeit). The first term implies that the controlling body is independent, i.e. does not form part of some administrative department. The second means that the controlling body can take independent decisions and can report direct to the Legislature (c.q. Parliament) and that, therefore, it need not restrict itself to reports that can remain within the administration.

Equality of rights and independence have entirely different origins.

As soon as the Government administration has acquired certain proportions, the need is felt to check those in charge of the financial administration (in a wide sense). This can only be done efficiently by a body that stands outside the official hierarchy and can act with authority. Equality of rights with respect to other Government departments is, therefore, a minimum condition. However, even this is a second-rate "Ebenbürtigkeit" because the controlling body still remains an instrument of the *head of the State*.

The independence originates from the separation of Executive and controlling power and consequently, is based on a *political* requirement.

The conclusion at which the author arrives is the following. Real "Ebenbürtigkeit" is a guarantee that not only the lower and medium departments authorizing and incurring expenditure are controlled, but also the highest authorities and departments.

From real independence arises the right to independent verification and it culminates in the public communications of the controlling body to Parliament.

After this introduction, Heinig passes on to the treatment of the controlling bodies in fifteen countries, including the Netherlands. I shall restrict myself to the discussion of what he says about Holland.

After mentioning some historical facts, he elucidates the organization and the working methods of the "Algemene Rekenkamer" (Audit Office) in the light of the Finance Act 1927. Although in reproducing the contents of individual articles of that Act no definite mistakes have been made, it strikes me that an analytical reproduction is absent. Thus he says: "It (this college) should report to the chiefs of services on everything that increases revenue and decreases expenditure . . . ." (Es (das Kollegium) hat an die Verwaltungschefs alles zu berichten, was die Einnahmen erhöht und die Ausgaben vermindert), but he does not draw the conclusion that, though indirectly, this implies that the task of the "Rekenkamer" includes 'efficiency' control, although there are some who deny this. Besides, the author's statements on the

'approval' are neither essential nor clear. It seems to have escaped his attention that this 'approval', particularly the non-approval, in addition to the publication of facts in the annual report, or direct communication to the King or to Parliament, is the most powerful weapon of the „Algemene Rekenkamer", which supports and guarantees its independence and makes it effective. The description of the procedure followed when the "Rekenkamer" objects to 'approval' is partly incorrect.

The discussion of five pages of Chapter III, with which part I ends, will be postponed until the second part has appeared.

Final conclusion. The book bears witness to the author's wide reading. He has made extensive historical studies of his subject; however, only fragments of it come to the fore, although the author has no doubt collected so much material that a „Dogmengeschichte" might have been the result.

Neither the author's preface nor the foreword of the publisher states for whom the work is primarily intended, although this is always essential in reviewing a book.

If, then, I may give my provisional opinion — having to reserve my final judgment until part II has appeared — I would say this: as yet, for the insider the book gives, apart from some historical particulars, little, if any, news, while for the beginner, for the propaedeutic, the plan of the book is not elementary enough.

O. Bakker

Benvenuto Griziotti, Primi elementi di scienza delle Finanze, 2ième éd., éditeur Giuseppe Principato, Milano—Messina 1946, 306 pages.

La première édition de cette oeuvre, peut-être parue pendant la guerre, nous est échappée. Pourtant, une autre oeuvre de doctrine du même auteur, parue en 1929, le „Principi di politica, diritto e scienza delle finanze", nous donnera l'occasion d'examiner dans quelle direction ses idées se sont développées.

Griziotti est généralement reconnu d'être la figure dominante dans l'enseignement financier et fiscal en Italie. Sa chaire à l'Université de Pavie, qu'il occupe déjà plusieurs dizaines d'années, lui a donné l'opportunité d'étudier et d'enseigner dans un atmosphère calme et serein. Toute une équipe de fiscalistes, depuis longtemps renommés dans le pays, est sortie de l'école pavienne. Par la revue „Rivista di diritto finanziario et scienza delle finanze", dont nous regrettons l'interruption depuis 1943, il s'est gagné de nombreux lecteurs en dehors de sa patrie. Le Professeur Cesare Cosciani de l'Université de Trieste, tant en s'opposant à plusieurs doctrines de Griziotti, dans son article dans le Bulletin de Documentation Fiscale (rière année p. 316), où

il fait passer la revue à toute la littérature italienne de droit fiscal, pouvait justement commencer son rapport avec les mots „L'étude du droit financier selon des directifs strictement scientifiques est relativement jeune. Pour la plus grande partie l'état et l'enseignement du professeur Griziotti de l'Université de Pavie ont donné l'exemple".

L'oeuvre récente s'éloigne en quelques lieux des „Principii" susnommés, notamment parce qu'elle est plus complète et qu'une plus grande place y est réservée à la législation italienne en vigueur. Toutefois, si quelque lecteur voulait étudier cette législation tant qu'elle est à l'heure actuelle, en s'appuyant sur l'oeuvre de Griziotti, il faut remarquer que, après 1946, d'importantes modifications ont été effectuées, notamment par le triple prélèvement sur le patrimoine (loi du 1 septembre 1947). Sur cette loi il faudra consulter les articles de Cosciani (L'Industria 1947 no. 3) et Griziotti (Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review 1947 no. 3).

Dans la préface de l'oeuvre récente l'auteur s'adresse aux étudiants, tandis qu'en 1928 dans sa préface aux „Principii", il exprime l'intention d'être lu également par les hommes politiques. Cependant, ceux-ci auraient bien tort s'ils négligeaient de le lire maintenant. Les étudiants profiteront surtout du système strictement logique dans l'ordre des chapitres et y trouveront un bon guide, non seulement dans le livre lui-même, mais aussi dans les notes bibliographiques à la fin du livre.

Les lecteurs qui se donnent compte du bouleversement politique qui, en Italie, sépare l'époque de 1929 de celle de 1946, sont probablement curieux de savoir si la liberté de pensée, actuellement restaurée, ait pu libérer l'auteur de certaines réserves qui pourraient l'avoir gêné au passé. Peut-être des dépouilleurs scrupuleux en trouveront des traces, mais après une lecture rapide nous n'en avons rencontré aucun spécimen. Nous croyons que l'auteur dont tout le monde sait qu'il était adversaire du fascisme, a développé ses études dans une liberté presque complète et que, après la révolution, son esprit scientifique — ce qui est chose bien différente de l'esprit politique — s'est bien contenté à repolir les formules sans se jeter dans l'abîme d'une science „révolutionnaire". Tant mieux pour la science financière et fiscale; car, dans l'état critique où se trouvent presque tous les régimes fiscaux de l'Europe, la stabilité de doctrine est un élément stabilisateur primordial.

En vérité, des formules ont changé et c'est parfois même le ton qui est autre, si l'on compare les „Principii" de 1929 avec l'oeuvre en question. En voici un exemple: l'examen des différentes écoles financières le fit conclure en 1929 dans des termes assez dures que voilà „l'Etat, dirigé par une classe dominante, résout les problèmes des dépenses et des entrées en *considérant les intérêts collectifs plus que ceux des individus*, les intérêts futurs du pays et non seulement ceux du présent, se luttant et se maintenant à moyen de forces, passions et intérêts, qui

plusieurs fois sacrifient et entravent les intérêts des individus". Dans son oeuvre récente cette formule très réaliste a été maintenue sauf remplacement des paroles placées ci-dessus en italique par ces autres qui sonnent un peu plus douces: „*considérant plutôt les intérêts publiques que privés, les intérêts collectifs ensemble avec ceux des individus*". Cette dernière formule n'est-elle pas inspirée par la pensée que l'Etat Puissance, dont l'époque Mussolini a éprouvé toute la fardeur tragique, devrait être succédée par l'Etat Protecteur?

L'absolutisme politique, idéal des régimes totalitaires, qui dérobait les finances publiques de tout esprit d'entre-aide humain, qui les manipulait sans scrupules pour le „bien" de son impérialisme et militarisme, est loin d'être l'idéal des fiscalistes de l'école-Griziotti. Mais l'idée de l'Etat Protecteur leur est-elle commune et quelles en sont les conséquences pour le système des dépenses et entrées, préconisé par eux?

Dans „Prinzipii" (p. 27) Griziotti s'oppose à l'école *économique*, représentée e.a. par Einaudi. Il en fait de même dans „Primi Elementi" (p. 23—26). L'école *sociologique*, qui compte plusieurs savants italiens parmi ses adhérents, ne fut pas mentionnée dans les „Prinzipii", mais à présent, dans „Primi Elementi" il la discute, et, finalement, la rejette (p. 26—28) pour aboutir, en 1946, comme en 1929, à la défense des doctrines de l'école *politique*.

L'Etat est, pour Griziotti, non une entité métaphysique mais une réalité, dans laquelle les forces sociales de l'Etat sont actives, une force qui, de par nécessité primordiale, implique de bonnes finances et une bonne distribution de charges entre les citoyens. D'après lui l'école sociologique est seulement complémentaire vis-à-vis la science des finances publiques.

C'est notamment dans les pages 46 seq. des „Primi Elementi" que l'auteur développe les principes politiques qui, du moins en Italie, doivent dominer le terrain. Les fins de l'Etat sont l'unité politique, la solidarité publique et la justice sociale et c'est pourquoi les entrées pourraient être destinées aussi à la rédistribution de la richesse trop concentrée. Les formules que l'éminent auteur vient de développer dans ces pages sont beaucoup plus précises que celles dont il se servait en 1929.

C'est là, nous paraît-il, un cas où la discrétion que l'époque lui incombait, maintenant pouvait être abandonnée.

A plusieurs endroits l'auteur revient au chapitre des impôts, qui ont pour but la *rédistribution des richesses* (voir les pages 47, 51, 56, 95), soit pour relever l'histoire de la doctrine d'Adolph Wagner, à nos lecteurs bien connue, soit pour mettre en relief l'influence d'impôts lourds pour modérer l'effet des crises de sous-consommation. Il n'en donne que quelques facettes. Il n'entreprend pas, du moins dans cette oeuvre, de développer les principes de cette „welvaartspolitiek", phénomène

bien connu dans les pays à gouvernements progressifs. Bien sûr, l'auteur ne se montre pas adversaire de cette espèce d'impôts. Cependant, à la page 94, en parlant de l'effet des impôts sur le développement de la production et du travail et sur l'organisation économique nationale, il semble vouloir se distancier de la théorie mercantiliste d'après laquelle les impôts auraient un effet favorable sur le développement de la production et du travail et sur l'organisation de l'économie nationale, mieux connue comme la théorie du „stimulans". Cela, dit l'auteur, est vrai dans les limites dans lesquelles il est possible d'abroger les impôts, ce qui n'est pourtant pas un phénomène normal. Les Italiens, qui ont l'expérience de deux guerres mondiales, et qui sont bien conscients que, la guerre finie, de très lourds impôts doivent remédier aux maux budgétaires, ont apparemment toutes les deux fois fait l'observation que le poids des impôts n'a point empêché le perfectionnement de la machinerie productive. Mais l'auteur, en faisant allusion à ce phénomène, se garde bien, et pour cause, d'admettre une relation causale entre l'aggravation des impôts d'une part et le perfectionnement industriel de l'autre.

Il est vrai que l'auteur s'empresse de constater que, dans un domaine voisin, notamment en créant des monopoles fiscaux (régie de tabac, d'assurance sur la vie etc. etc.) le gouvernement italien a su améliorer beaucoup les cultures, industries ou organisations y afférentes, au profit du bien-être public.

Dans ces pages en particulier nous regrettons que l'auteur n'a presque jamais fait des références à la littérature de son pays. La liste de litérature qui se trouve à la fin du livre, quoiqu'elle soit mise en ordre selon les chapitres, ne peut suffisamment combler cette lacune, de sorte que, pour ceux qui ne connaissent pas la litérature italienne, il est très difficile de trouver les endroits où d'autres auteurs ont traité la matière. Admettons cependant que le livre ne s'adresse pas aux „studiosi" étrangers, son but étant d'instruire les étudiants italiens.

Le lecteur diligent, parcourant toute la liste de littérature, y trouvera malheureusement plusieurs indications pas à leur place, mais sa peine sera récompensée en tant qu'il découvrira sous le Chap. I l'oeuvre de *Mario Pugliese* (auteur regretté, un des fondateurs de l'IFA, qui, émigré en Argentine sous le régime fasciste, y fut honoré avec une chaire à l'université de Cordoba, où il est décédé avant la guerre) intitulée „La finanza e i suoi compiti extra fiscali" (les finances et ses données extrafiscales) oeuvre, parue en 1932, qui précédait son chef d'oeuvre „Instituzioni di diritto finanziario" de 1937. Dans cette oeuvre Pugliese se dégage de la théorie de Wagner. Il discute les problèmes d'une politique financière *productive*, séparément de ceux d'une politique *rédistributive*. Il est bien remarquable que, déjà dans cette époque d'avant-guerre, Pugliese arrivait à la conclusion que „la politique financière extrafiscale

fait une partie essentielle et indissoluble de la politique économie-interventioniste de l'Etat moderne." Cependant ni Pugliese en 1932 ni Griziotti en 1946 se mettent à la défense d'une telle politique. Ils l'acceptent comme une réalité politique. Or, il est vraisemblable que la littérature italienne, dont la productivité, déjà considérable avant-guerre, s'est manifestée de nouveau après [1]), contienne des études plus récentes sur ce problème, qui est actuellement parmi les problèmes les plus contestés dans les pays libres de l'Europe et de l'Amérique.

Dans ces pages l'auteur fait, pour ainsi dire, le circuit de tous les aspects d'ordre politique, économique, juridique et technique que les finances italiennes lui présentent. C'est ici que nous voudrions signaler une seule phrase par laquelle l'auteur exprime de manière extrêmement logique et précise quelle importance il attache à ces aspects qui, comme tout le monde sait, ont troublé si souvent les discussions sur les questions financières et fiscales. Je traduis littéralement: „Les recettes publiques, conformément à un principe politique, à une fonction économique-sociale et à un rapport juridique, s'activent par des opérations techniques ou juridiques-formelles, qu'il est bon de dessiner dans leurs lignes fondamentales". Le „*quattuor*" principe-fonction-rapport-opération, nous reproduit ici la composition même de l'auteur dans ses lignes principales. Il ne nous laisse aucun doute sur l'ordre de valeur qu'il attribue aux différents aspects du phénomène financier. Ce „quattuor" lui sert de programme pour les quatre paragraphes de ce chapitre, qu'il termine avec un cinquième, réservé à la classification des recettes, laquelle porte en annexe un tableau très intéressant. Ici les recettes sont divisées en premier lieu en *recettes rationnelles et non-rationnelles*, les premières ensuite en recettes à fins financières et à fins extra-financières. Ensuite, pour chacune d'elles, chaque instrument du „quattuor" ci-dessus mentionné va chanter pour ainsi dire sa propre mélodie en tant que l'auteur, dans quatre colonnes, attribue un trait de caractère à chaque recette, successivement du point de vue *principe* politique, *fonction* économique, *rapport* juridique et *opération* technique.

Qu'est-ce qu'il entend par recettes rationnelles et irrationnelles? Il en fait mention à la page 47, pour y revenir aux pages 69/72. Si l'impôt a son fondement dans des critères bien perceptibles, c'est à la première classe qu'il appartient. Si, au contraire, son fondement est obscur, compliqué, confus ou se composant de facteurs multiples, c'est à la classe des recettes irrationnelles qu'il faut l'attribuer. Du reste, le nombre des impôts de cette catégorie n'est pas importante, du moins dans l'opinion de l'auteur qui n'y range que les tailles, les extorsions et les banqueroutes.... D'ailleurs, c'est avec raison et dans un esprit de fierté qu'il constate que, peu à peu, les seconds ont perdu terrain

---

[1]) Voir, pour ce qui concerne le droit fiscal, l'article précité de Cesare Cosciani.

en faveur des premiers, constatation qui, indiscutablement, rend honneur à l'oeuvre continuelle de la science financière, oeuvre qui n'a point été entamée, comme on pourrait croire, simultanément avec le début de l'économie politique, mais qui est beaucoup plus ancienne que celle-ci. Nous connaissons dans les ouvrages de notre regretté compatriote Bordewijk les belles pages où il déploie son grand talent historique dans la recherche des vieilles doctrines et des vieux maîtres qui précèdent l'époque d'Adam Smith. Griziotti, de sa part, fait allusion, à plusieurs lieux, au fait qu'en Italie les sains principes de finances publiques promulgués par le célèbre fondateur de l'école de Manchester, étaient déjà connus bien avant Adam Smith, par les études de Broggia, Genovesi et Verri. Nous regrettons d'être dans l'impossibilité de vérifier cette affirmation. Mais, sachant combien la science voisine de la comptabilité doit aux anciens financiers italiens, et, encore, que la science financière elle-même a été enseignée depuis plusieurs siècles dans les universités du pays, nous acceptons aisément la primauté réclamée par notre auteur en faveur de ses illustres prédécesseurs.

Il est bien connu aux étudiants du droit fiscal que Griziotti est un des promoteurs les plus convaincus de l'autonomie du droit fiscal. Dans l'oeuvre présente il y réfère seulement dans le paragraphe traitant les „rapports juridiques". Ici, sans argumentation et discussion, il pose deux principes, qu'il faut, à notre avis, bien distinguer. Le premier réfère à la *science des finances publiques* et lit comme suit: „cette science, qui en effet a des points d'interférence avec l'économie politique et la politique économique, étudie les phénomènes économiques qui font l'objet de l'activité financière, non pas en rapport aux fins de l'activité économique, mais à celles spécifiques de l'Etat, à la réalisation desquelles cette activité est dirigée". L'autre se restreint au principe du *droit financier:* bien qu'il soit connexe au droit administratif et au droit privé, il ne considère pas toujours les rapports juridiques du même côté et sous le même aspect, qui intéresse les autres branches de droit, mais de son propre point de vue. Pour cette raison on peut dire que les lois financières, ainsi que les disciplines qui en font le sujet de leurs études, présentent une propre autonomie de normes et de principes".

Moins connu peut-être est-il que la doctrine de l'autonomie dans sa généralité comme aussi dans ses détails est encore fort contestée en Italie et ailleurs. Pour l'Italie il suffit de lire Cesare Cosciani, auteur très productif, dans son aperçu de la littérature moderne (Bulletin l. c. p. 317) et le même auteur dans son étude intéressante „Sulla cosidetta autonomia del diritto finanziario" (sur la soi-disante autonomie du droit financier), Studi Senesi 1945, auteur qui n'est pas adhérent de la thèse griziottine. Du point de vue international il faut consulter la belle monographie que le Congrès International de Fiscalité de La Haye 1939 y a consacrée (Cahiers de Droit Fiscal International vol. 2).

Nous regrettons une fois de plus que ces Eléments de Griziotti ne lui donnent pas l'occasion de développer et de discuter toutes les questions de doctrine. Il faut espérer qu'il suivra l'exemple de son illustre collègue amsterdamois Adriani en publiant un complet Manuel de Science, non seulement Fiscale, mais Financière, dans le sens traditionnel de ce mot. En attendant il faut être bien content que l'auteur, au milieu des tempêtes qui tourmentaient encore l'Europe et son pays, en 1944/45, a trouvé le temps et la patience de classer minutieusement ses idées, ses principes et ses directifs avec tout le soin, toute la maîtrise que l'on peut admirer dans ce livre peu volumineux.

Puissent des années plus tranquilles pour l'Europe et pour sa patrie en particulier lui permettre d'écrire le manuel complet que tous les amateurs de notre science attendent avec impatience.

Pour les amateurs de doctrine ces chapitres de la première partie du livre sont des plus intéressants, tandis que la seconde partie est d'importance spéciale pour les chercheurs de droit comparé qui voudraient entreprendre l'étude du système financier et fiscal italien. Qui sait, si le moment, où le rapprochement de tous les systèmes en Europe occidental, figurera dans la politique réelle, ne soit tellement proche que les fiscalistes des pays Benelux, ensemble avec leurs collègues britanniques et français, soient obligés à se livrer à une telle étude comparée?

Il serait intéressant de suivre de plus près les autres pages de doctrine italienne, que contient la première partie. Il y passe en revue dans les chapitres suivants aussi la pression fiscale, l'incidence et la diffusion des impôts.

La seconde Partie, loin d'être tout à fait descriptive, lui donne l'opportunité de développer une théorie générale des impôts, d'examiner l'influence de la capacité contributive, de la comparer avec celle de la contraprestation et même de mentionner la fameuse notion juridique du „causa" [2]).

Mais il nous faut réserver du terrain à la curiosité des lecteurs, qui désirent prendre en main eux-mêmes ce livre nouveau. Est-il besoin de dire encore que la littérature fiscale d'origine italienne est abondante, qu'on trouvera à peine des problèmes qu'elle n'ait *pas* traités et que les traditions scientifiques du peuple italo-romain se maintiennent continuellement non-obstant toutes les difficultés auxquelles leur pays est encore exposé? Hommage à ceux qui rendent ainsi des services ininterrompus à la culture européenne. Hommage au professeur Griziotti pour son excellente oeuvre!

W. R. Emmen Riedel

---

[2]) Nos lecteurs de langue néerlandaise le trouveront mentionné dans notre article „Nieuwe stromingen op gebied van staatsfinanciën en belastingrecht", Weekblad voor Privaatrecht, Notarisambt en Registratie 23 en 30 April 1938, nos. 3565/6.

REVIEW OF PERIODICALS
ON THE SCIENCE OF PUBLIC FINANCE

REVUE DES PÉRIODIQUES
TRAITANT DE LA SCIENCE DES FINANCES PUBLIQUES

(vervolg van nr 4, jaargang 1948, blz. 385 e.v. van dit tijdschrift)

I. Periodicals devoted to the science of public finance or taxation.
Périodiques consacrés à l'étude des sciences financières ou de l'imposition.

REVUE DE SCIENCE ET DE LÉGISLATION FINANCIÈRES.

Tome XL, nr 4, XLe Année, Octobre, Novembre, Décembre 1948.

F. Trevoux, L'internationalisation des finances publiques.
A. Angelopoulos, Les nouveaux objectifs de la politique financière de l'Etat.
G. Leduc, Les relations monétaires Franco-Libanaises.
C. Cosciani, La réforme fiscale en Italie.
H. Laufenburger, Chronique financière française: L'evolution du crédit public.
G. Morange, Chronique de législation fiscale.

NATIONAL TAX JOURNAL

Volume I, nr 3, September 1948

Gerhard Colm, Why Public Finance?
Richard M. Zettel, Taxation for Highways in California.
Harold M. Somers, An Economic Analysis of the Capital Gains Tax.
Henry D. Morgan, Financing of State Veterans' Bonuses.
Herbert E. Klarman, Income Tax Deductibility.
Catherine Ruggles Gerrish, Treasury Tax Studies, II.

Volume I, nr 4, December 1948

B. U. Ratchford, Public Finances in the Southern Region of the United States.

E. Cary Brown, Tax Allowances for Depreciation Based on Changes in the Price Level.

J. W. Balet, Application of the LIFO Inventory Method to Income Tax Depreciation for Public Utilities.

George W. Mitchell, Using Sales Data To Measure the Quality of Property Tax Administration.

Paul D. Seghers, Tax Accounting Compared with Recognized Accounting Principles.

Roy Blough, Measurement Problems of the Excess Profits Tax.

H. Clyde Reeves and Lea Pardue, Some Reasons Why Property Is Poorly Assessed. Improving the Property Tax: New England Tax Conference.

BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL DOCUMENTATION

Volume II, nr 7, 1948

P. B. Dertilis, Les mesures fiscales prises en Grèce depuis l'occupation.

Volume II, nr 8/9, 1948

R. Gomes de Sousa, Family charges in Brazilian fiscal law.

Mitchell B. Carroll, Tax convention between the Netherlands and the United States.

J. B. J. Peeters, Modification of the Netherlands tax law by the convention concluded on June 19th 1948, between the Netherlands and the United States of America for the avoidance of double taxation.

BULLETIN DE LÉGISLATION COMPARÉE

8e Année (1948), nr 30

Belgique - L'exposé du budget de 1948 (L'évolution de l'Administration depuis la Libération).
Le programme décennal des investissements publics (1948—1957).

États-Unis - Le Message sur la situation de l'Union, le Message budgétaire et le Rapport économique de janvier 1948.

Grande-Bretagne - L'exposé du budget de 1948—1949.
Le revenu national et les dépenses nationales en 1947.

Suisse - Le Message budgétaire pour 1948.

U.R.S.S. - L'exposé du budget de 1948.

MAANDBLAD VAN FINANCIËN (Indonesië)

1e jaargang, September 1948

J. F. Haccou, Betalingsbalans en Deviezenrégime (wordt vervolgd).

October 1948

J. F. Haccou, Betalingsbalans en Deviezenrégime (slot).

November 1948

A. Oudt, Betalingsbalans en Deviezenrégime.

December 1948

J. F. Haccou, Betalingsbalans en Deviezenrégime, met een „onderschrift" van Drs A. Oudt.

II. Other periodicals. Autres périodiques.

THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW

Volume XXXVIII, nr 4, September 1948

Gottfried Haberler, The European Recovery Program.
Bertrand Nogaro, Hungary's Monetary Crisis.
M. A. Kriz, Central Banks and the State Today.
A. O. Hirschman, Inflation and Deflation in Italy.

Volume XXXVIII, nr 5, December 1948

L. R. Klein, Planned Economy in Norway.
Louis Shere, Taxation and Inflation Control.
A. E. Kahn, The Burden of Import Duties: Comment Rejoinder.
A. O. Hirschman, Disinflation, Discrimination and the Dollar Shortage.
D. Mc C. Wright, Inflation and Equality.
Monroe Burk, K. E. Boulding, The Net National Product Concept: Comment Reply.

THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS

Volume LXII, February 1949, nr 1

T. Balogh, Britain's Economic Problem.

KYKLOS

Volume II, 1948, Fasc. 3.

W. F. Stolper (Swarthmore), Purchasing Power Parity and the Pound Sterling from 1919—1925.

FEDERAL RESERVE BULLETIN

August 1948

Consumer Credit Trends.
Regulation of Consumer Instalment Credit.
1948 Survey of Consumer Finances. Part. IV. Consumer Saving and the Allocation of Disposable Income.

September 1948

1948 Survey of Consumer Finances. Part. V. Housing Expenditures and Finance.

October 1948

Bank Credit Developments.

November 1948

Expenditures and Incomes in the Postwar Period.
Latin America's Postwar Inflation and Balance of Payments Problems.

December 1948

Credit Developments and the Government Security Market.

January 1949

Economic Developments in 1948.

February 1949

Federal Budget for Fiscal Year 1950.

LONDON & CAMBRIDGE ECONOMIC SERVICE

Bulletin IV. Volume XXVI, November 18th, 1948

The Economic Position.
The Economic Survey for 1948.
The Balance of Payments.
Finance.

Bulletin I, Vol. XXVII, February, 1949

The Economic Position.
Defence and Public Finance.
The Commonwealth Dollar Problem.
Finance.

REVUE DE LA FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE L'UNIVERSITÉ D'ISTANBUL

9ème Année, Octobre 1947 - Janvier 1948, nr 1-2

Rouquet la Garrigue, V, La position théorique du problème général de l'inflation.

F. Neumark, Nouvelles tendances de la politique financière.

Vedad Eldem, Le revenu national de la Turquie.

MEDEDELINGEN VAN HET VERBOND DER BELGISCHE NIJVERHEID

Nr 40, 7 October 1948. Van de Tol-Unie naar de Economische Unie.

Nr 47, 25 November 1948. Werkloosheid en Wederuitrusting.

Nr 48, 2 December 1948. Bescherming van onze uitvoer.

Nr 50, 16 December 1948. Het Woningprobleem.

Nr 51, 23 December 1948. Industriële samenwerking in Benelux.

Nr 5, 3 Februari 1949. De aflossing in gevaar.

Nr 6, 10 Februari 1949. Wat gewordt er van Benelux?

Nr 10, 10 Maart 1949. Meting der productiviteit.

Nr 11, 17 Maart 1949. Een bittere teleurstelling voor de nijverheid: de hervorming der directe belastingen.

Nr 12, 24 Maart 1949. Benelux komt op gang.

OY POHJOISMAIDEN YHDYSPANKKI AB NORDISKA FÖRENINGSBANKEN - UNITAS (Finland)

1948, November, nr 4

A glance at the third quarter.

BANK OF FINLAND — MONTHLY BULLETIN

Vol. XXII, nrs 7-8, July-August 1948

Ragni Bärlund, Finland's Balance of Payments for 1947.

Vol. XXII, nrs 11-12, November-December 1948

Heikki Valvanne, Public Finances in 1947.

NATIONAL BANK OF CZECHOSLOVAKIA

Bulletin, 7, July 1948

The Economic Situation in Czechoslovakia.

Bulletin, 8-9, August-September 1948

The Economic Situation in Czechoslovakia.

Bulletin, 10, October 1948

The Economic Situation in Czechoslovakia.

Bulletin, 11, November 1948

The Economic Situation in Czechoslovakia.

Bulletin, 12, December 1948

The Economic Situation in Czechoslovakia.

ÉTUDES ET CONJONCTURE UNION FRANÇAISE

3e Année, nrs 6-7-8-1948

Vue d'ensemble et perspectives.

Etudes d'actualité: Des „excédents comptables" des sociétés à l'auto-financement.

3e Année, nrs 9-10-11-12-1948

La situation économique en France à la fin de 1948.

ÉTUDES ET CONJONCTURE ÉCONOMIE MONDIALE

3e Année, nrs 9-10-11-12-1948

Introduction: France, Italie, Pays-Bas, Belgique.
La situation économique en Italie.
L'évolution économique des Pays-Bas depuis la libération.
La situation économique en Belgique.

STATISTIQUES & ÉTUDES FINANCIÈRES

Nr 1, Janvier 1949

L'analyse de la situation monétaire d'après les bilans hebdomadaires de la Banque de France.

Nr 2, Février 1949

Évolution de la Trésorerie au cours de l'année 1948.
Évolution de la masse monétaire en 1948.

SOCIÉTÉ BELGE D'ÉTUDES & D'EXPANSION

Nr 133, Novembre-Décembre 1948, 47me Année Sociale

Belgique: J. DE KEUSTER - De l'Union douanière à l'Union économique „Benelux". Le programme de réalisation à court et à long terme.
J. INGENBLEEK - La Crise.
Canada: D. ABBOTT - La politique financière du Canada.
Grande Bretagne: R. GLENDAY - Après le plan Marshall.

Italie: Dr D. MENICHELLA - La politique du crédit et l'amélioration de la situation monétaire italienne.
Suède: I. SVENNILSON - Problèmes des payements internationaux de la Suède.
Tchécoslovaquie: Z. BLAZEJ - Le plan quinquennal tchécoslovaque.

Nr 132 - Août- Septembre - Octobre 1948 - 47me Année Sociale

Belgique: E. MALLIEN - Les problèmes financiers de l'Europe Occidentale après la dernière guerre.
Norvège: Dr E. PETERSEN - Problèmes monétaires norvégiens.
Pays-Bas: P. R. BENTZ VAN DEN BERG - Problèmes de prix et dirigisme et Benelux.
Drs M. WEISGLAS - L'intervention de l'Etat dans la vie économique des Pays-Bas.
Suède: M. WALLENBERG - Développements économiques d'après guerre en Suède.
Suisse: Dr CH. SCHERTENLEIB - L'imposition différentielle du commerce de détail en Suisse.

Nr 134, Janvier—Février 1949 - 48me Année Sociale

Belgique: Y. FEYERICK - Contradictions économiques.
Canada: G. G. RYAN - Le régime monétaire et l'organisation des Banques au Canada.
Mexique: A. R. GALINDO - La dévaluation monétaire et le développement industriel du Mexique.
Pays-Bas: Dr C. A. KLAASSE - Le financement de la hausse des prix.
P. F. ZIMMERMAN, La concurrence et le fisc.
Suède: E. OHLSON - La politique économique en Suède pendant et après la seconde guerre.
Suisse: H. HAUSWIRTH - Quelques remarques sur la politique commerciale actuelle de la Suisse.

BULLETIN ANALYTIQUE DE DOCUMENTATION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE CONTEMPORAINE

3e Année, nr 3, Mai-Juin 1948
3e Année, nr 4, Juillet-Août 1948
3e Année, nr 5, Septembre-Octobre 1948
3e Année, nr 6, Novembre-Décembre 1948.

DOCUMENTATION ÉCONOMIQUE

7e Année, Tome VII, nr 26, 3e trim. 1948.